La réforme parlementaire

BRILLER PARMI LES MEILLEURS

Cahier des propositions
EN BREF

Québec

La réforme parlementaire

Cahier des
PROPOSITIONS
EN BREF

Jacques P. Dupuis
Leader parlementaire du gouvernement
Ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques

BIBLIOTHÈQUE
15 MAR. 2005
ASSEMBLÉE NATIONALE

GVI

Conception et réalisation
RM communication design
Secrétariat à la communication gouvernementale

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Québec, 2004
ISBN 2-550-42760-2
© Gouvernement du Québec, 2004

Jacques P. Dupuis
Leader parlementaire
du gouvernement
Ministre délégué à la
Réforme des institutions
démocratiques

Chers concitoyens et concitoyennes,

Chers collègues de l'Assemblée nationale,

Dans son discours d'ouverture de la présente session parlementaire, le premier ministre du Québec, monsieur Jean Charest, me confiait le mandat de présenter un plan global de réforme de nos institutions démocratiques.

Le gouvernement passe à l'action et soumet un projet de réforme parlementaire qui comprend 140 propositions de changement. Il s'agit du premier axe de ce projet global auquel il faudra ajouter une révision du mode de scrutin et une refonte de la *Loi électorale* devant favoriser l'exercice du droit de vote.

Le présent document expose les faits saillants de la réforme parlementaire proposée. Celle-ci a pour effet de transformer en profondeur le fonctionnement de l'Assemblée nationale, ainsi que la façon dont les députés accomplissent leur travail et le rapport entre les pouvoirs exécutif et législatif. Ces propositions visent aussi à établir un contact plus direct entre la population et les élus. En bref, ce projet de réforme a pour principal objectif de faire de l'Assemblée nationale un parlement résolument moderne et ouvert.

Toutes et tous les membres de l'Assemblée nationale sont conviés à redéfinir ensemble, par delà les allégeances politiques, les assises de la vie parlementaire québécoise. J'invite tous ceux et celles qui s'intéressent de près ou de loin à la vitalité de nos institutions démocratiques et parlementaires à faire part de leurs réactions, à poser des questions et à proposer les changements qu'ils jugeront utiles et qui répondront à leurs préoccupations. Car, avant toute chose, l'Assemblée nationale, c'est votre parlement.

Jacques P. Dupuis

CAHIER DES PROPOSITIONS **EN BREF**

Le projet de réforme parlementaire, présenté aux membres de l'Assemblée nationale par le leader parlementaire du gouvernement et ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques, monsieur Jacques P. Dupuis, constitue le premier axe du projet global de réforme des institutions démocratiques annoncé pour le printemps 2004 par le premier ministre, monsieur Jean Charest, dans son discours d'ouverture.

La réforme proposée est majeure. Elle comprend 140 propositions qui entraîneront des changements importants tant dans les rapports entre les citoyens et les élus que dans les façons de faire de l'Assemblée nationale. En fait, il s'agit du plus ambitieux projet de renouvellement du parlementarisme depuis les vingt dernières années.

L'Assemblée nationale demeure perçue par plusieurs comme une institution distante des citoyens. Cette perception ne rend pas justice au travail réellement accompli par les parlementaires. Toutefois, elle découle de nombreuses situations vécues ou connues qui justifient l'effort proposé de corriger les pratiques afin de contribuer à redonner confiance dans l'institution qui est au cœur de la vie démocratique des Québécois et des Québécoises.

Les propositions soumises par le leader parlementaire du gouvernement et ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques visent les quatre objectifs suivants :

- Une participation accrue des citoyens à la vie parlementaire.
- Une valorisation du rôle des députés.
- Une modernisation du fonctionnement de l'Assemblée nationale.
- Une redéfinition des rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif.

AU SUJET DE LA PARTICIPATION ACCRUE DES CITOYENS

Les citoyens ont peu l'occasion d'intervenir directement dans le cadre des travaux parlementaires. Les pétitions sont déposées en leur nom par les députés. Les groupes ou les citoyens qui le souhaitent peuvent présenter un mémoire lors d'une consultation publique, mais ils ne seront entendus que s'ils y sont invités. Il n'est pas étonnant que les citoyens se sentent exclus de ce que certains appellent « la maison du peuple ». La présente réforme parlementaire vise à assurer une plus grande participation des citoyens à l'exercice de la démocratie. Selon les propositions :

- Les citoyens pourraient soumettre eux-mêmes leurs pétitions aux députés. Une sous-commission les recevrait et pourrait entendre les pétitionnaires afin qu'ils puissent exposer directement leurs griefs aux élus. La sous-commission s'assurerait qu'une réponse soit apportée par le gouvernement aux pétitions soumises dans un délai de trente jours. De même, les pétitions pourraient être accessibles par Internet afin d'obtenir l'appui des citoyens.
- La participation des citoyens aux travaux des commissions parlementaires serait facilitée. Ainsi, les commissions devraient se déplacer afin d'entendre les citoyens dans leur milieu et recourir plus souvent aux nouvelles technologies, telle la vidéoconférence, pour faciliter la participation des citoyens en régions éloignées ou empêchés de se déplacer. De plus, il serait possible pour les citoyens d'intervenir en commission parlementaire sans présenter de mémoire. Une période de temps serait prévue afin de leur permettre de présenter leur point de vue sur le sujet à l'étude. Ces interventions pourraient aussi prendre la forme de forums favorisant des échanges plus libres entre les citoyens et les élus.

AU SUJET DE LA VALORISATION DU RÔLE DES DÉPUTÉS

Le député est trop souvent perçu comme un acteur dont l'influence individuelle est réduite par la discipline de parti. Les réformes parlementaires précédentes visaient à corriger cette perception. Malheureusement, celle-ci persiste, et il faut admettre qu'elle n'est pas complètement fausse. Certaines mesures doivent être envisagées afin de redonner au député un rôle plus important. Selon les propositions :

- La discipline de parti serait assouplie par une procédure de vote des projets de loi selon trois catégories. Ainsi, le leader du gouvernement indiquerait aux députés ministériels, lors du dépôt d'un projet de loi, s'ils sont appelés à voter librement, si les membres du gouvernement et les adjoints parlementaires sont tenus à la solidarité ministérielle ou, enfin, si l'ensemble des députés ministériels doivent voter selon une position solidaire.
- Les députés seraient consultés lors de la nomination des officiers de l'Assemblée nationale (tels le Directeur général des élections et le Vérificateur général). Les parlementaires pourraient soumettre au premier ministre une liste de candidats qu'ils jugent aptes à remplir le poste à combler. Il appartiendrait ensuite au premier ministre de faire une recommandation aux parlementaires sur le choix de son candidat parmi cette liste.
- Une période de déclarations des députés serait prévue à chaque séance quotidienne des travaux de l'Assemblée. Chaque déclaration permettrait au député d'intervenir brièvement afin de souligner un événement, de saluer un visiteur de marque ou d'intervenir sur tout autre sujet de son choix.
- Une période quotidienne consacrée exclusivement aux affaires des députés serait aussi prévue. Au cours de cette période, les députés pourraient débattre de motions ou de projets de loi permettant des échanges plus approfondis sur des sujets de leur choix.
- Les députés seraient appelés à adopter un code d'éthique et à procéder à la création d'un poste de commissaire à l'éthique indépendant, dont le titulaire relèverait de l'Assemblée nationale et serait nommé par ses membres.

AU SUJET DE LA MODERNISATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Plusieurs aspects du fonctionnement de l'Assemblée nationale sont jugés sévèrement par les observateurs externes et le public en général. Par exemple, on s'explique mal que l'Assemblée précipite l'adoption de projets de loi en juin et en décembre, selon un horaire intensif peu propice à un travail rigoureux. On souligne parfois que le travail parlementaire le plus sérieux est celui qui est accompli en commission parlementaire. Toutefois, certaines contraintes ne permettent pas l'utilisation la plus efficace possible de ces temps forts du travail parlementaire. La période des questions et réponses n'est pas exempte de critiques. Certains mentionnent que la télédiffusion des débats a montré un côté indiscipliné des députés qui nuit finalement à leur image. Enfin, l'ordre des travaux a pour effet d'occasionner des retards. Il s'ensuit des reports ou des annulations d'audition de groupes ou de citoyens devant les commissions parlementaires. De même, les règles présidant à la reconnaissance des groupes parlementaires doivent être revues. En d'autres termes, des changements s'imposent afin de corriger les

aspects les plus inefficaces de l'organisation des travaux de l'Assemblée nationale. Selon les propositions:

- Le calendrier des travaux parlementaires serait modifié afin que l'Assemblée siège de la mi-février à la mi-juin, ainsi que de la mi-septembre à la mi-décembre. De même, il serait mis fin à la période de session intensive.
- Le déroulement de la période des questions et réponses serait modifié afin de restreindre la possibilité de débats exagérément partisans et d'abus de procédure. Ainsi, la durée des questions et réponses serait fixée à 55 secondes pour le chef de l'opposition officielle et le premier ministre, et à 35 secondes pour les autres interventions. Les rappels au règlement seraient reportés après la fin de la période des questions et réponses.
- Pour être reconnu comme groupe parlementaire, un parti doit faire élire douze (12) députés ou obtenir 20% des voix exprimées. Ces exigences paraissent trop lourdes. Elles ne reflètent pas avec justesse l'appui populaire que peuvent recevoir certains partis politiques. Elles devraient, par conséquent, être revues. Le nombre d'élus exigé serait ramené à six (6) et le pourcentage de voix à atteindre serait fixé à 15%.

AU SUJET DE LA REDÉFINITION DU RAPPORT ENTRE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE GOUVERNEMENT

En principe, les députés adoptent les lois qui sont appliquées par le gouvernement et l'Administration. Toujours en principe, le gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale et doit disposer de la confiance de la majorité des élus. Mais, en pratique, le gouvernement exerce un tel contrôle sur les travaux parlementaires que plusieurs croient qu'il contribue à dévaloriser l'Assemblée nationale, peu importe le parti politique au pouvoir. Ainsi, le gouvernement décide des projets de loi qui seront étudiés et adoptés; il peut même suspendre l'application des règles pour forcer l'adoption des lois. L'information qu'il diffuse, à la présentation et à l'étude de projets de loi, est minimale tant pour les parlementaires que pour le public. Le contrôle des dépenses et des priorités gouvernementales par les élus est déficient. En résumé, les rapports entre l'Assemblée nationale et le gouvernement sont déséquilibrés en faveur du gouvernement. Une redéfinition des rapports entre l'Assemblée nationale et le gouvernement s'impose afin de restaurer le rôle de l'ensemble des élus à titre de législateurs et de contrôleurs de l'activité gouvernementale. Selon les propositions:

- Les mécanismes d'expression de la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement seraient revus. Ainsi, les parlementaires seraient appelés à voter la politique générale du gouvernement exprimée lors d'un discours d'ouverture. Il serait aussi nécessaire de clarifier les conséquences liées à l'adoption d'une motion de censure ou au refus d'adopter un projet de loi. Après l'adoption d'une motion de censure ou le rejet d'un projet de loi, une motion de confiance serait

automatiquement inscrite pour être débattue. Il serait alors clair aux yeux de tous, selon les résultats de ce vote, que si les députés rejettent une mesure proposée par le gouvernement, ils le font sans pour autant lui retirer leur confiance.

- Les projets de loi du gouvernement ou d'un député seraient accompagnés, au moment de leur présentation, de documents explicatifs plus complets dans le but de mieux informer l'Assemblée ou le public en général des orientations, des effets recherchés et des coûts possibles.
- Sauf exception, un projet de loi présenté à une période d'une session parlementaire serait adopté à la période suivante. Par exemple, déposé au printemps, un projet de loi ne serait adopté qu'à la reprise de la session, à l'automne. De plus, le gouvernement ne pourrait invoquer la suspension des règles (le bâillon) afin de hâter l'adoption d'un projet de loi que pour un seul projet à la fois.
- Le ministre ne devrait pas participer, à titre de membre d'une commission parlementaire, à l'étude détaillée des projets de loi. Il se trouverait plutôt à la table des témoins à défendre son projet; il pourrait alors proposer des amendements, mais ne pourrait voter. Le ministre continuerait toutefois de participer à titre de parlementaire aux consultations publiques sur les projets de loi ou les sujets dont il serait responsable.
- Le processus de reddition de comptes et de contrôle des dépenses et des orientations budgétaires du gouvernement serait revu afin d'assurer une meilleure cohésion du travail parlementaire.

DÉMARCHE CONDUISANT À L'ADOPTION DE LA RÉFORME PARLEMENTAIRE

L'usage veut que les modifications au fonctionnement de l'Assemblée nationale procèdent du consentement de l'ensemble des membres qui la composent. C'est pourquoi le leader du gouvernement et ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques soumet le présent cahier des propositions aux parlementaires. Tous les membres de l'Assemblée nationale sont conviés à enrichir le débat et à redéfinir ensemble, par delà les allégeances politiques, les fondements de la vie parlementaire québécoise.

Les citoyens et les citoyennes intéressés pourront faire part de leurs points de vue, de leurs questions ou de leurs propositions en joignant leur député ou en communiquant avec le ministre. Ils auront aussi l'occasion de se prononcer sur ces questions au cours de la consultation publique prévue cet automne et qui portera sur les modifications proposées au mode de scrutin.

Les changements proposés sont majeurs. Leur adoption entrainerait une transformation profonde des liens entre les députés et la population, du fonctionnement de l'Assemblée nationale, du travail des parlementaires et du rapport entre le gouvernement et les élus. Enfin, le ministre propose un mécanisme permanent de révision de ses règles de fonctionnement afin que l'institution parlementaire soit plus sensible à la nécessité de s'adapter de manière continue, sans attendre les manifestations de désabusement ou de perte de confiance de la population avant d'agir.

BIBLIOTHÈQUE
15 MAR. 2005
ASSEMBLÉE NATIONALE

Pour toute information, n'hésitez pas à communiquer avec votre député :

- par courrier postal, à l'adresse :

  Hôtel du Parlement
  Québec (Québec) G1A 1A4

- par courrier électronique, en consultant la liste des coordonnées des députés sur le site Web de l'Assemblée nationale, à l'adresse : www.assnat.qc.ca

Vous pouvez également vous adresser au leader parlementaire du gouvernement et ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques :

- par courrier postal, à l'adresse :

  Cabinet du leader parlementaire
  du gouvernement
  Ministre délégué à la Réforme
  des institutions démocratiques
  Édifice Pamphile-Le May
  1045, rue des Parlementaires, bureau 1.39
  Québec (Québec) G1A 1A4

- par courrier électronique, à l'adresse : ministre.srid@mce.gouv.qc.ca

Vous pouvez enfin consulter le site Web du Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, à l'adresse : www.mce.gouv.qc.ca/srid

Bibliothèque de l'Assemblée nationale
Service de la référence – Secteur du prêt
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
Québec (Québec) G1A 1A3

DATE DE RETOUR	

Québec

Bibliothèque de l'Assemblée nationale

QL B 289 739

La réforme parlementaire

BRILLER PARMI LES MEILLEURS

Cahier des propositions

Québec

La réforme parlementaire

Cahier des **PROPOSITIONS**

Jacques P. Dupuis
Leader parlementaire du gouvernement
Ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques

BIBLIOTHÈQUE
15 MAR. 2005
ASSEMBLÉE NATIONALE

612

Conception et réalisation
RM communication design
Secrétariat à la communication gouvernementale

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Québec, 2004
ISBN 2-550-42759-9
© Gouvernement du Québec, 2004

105-05615/

Jacques P. Dupuis
Leader parlementaire
du gouvernement
Ministre délégué à la
Réforme des institutions
démocratiques

Chers concitoyens et concitoyennes,

Chers collègues de l'Assemblée nationale,

Dans son discours d'ouverture de la présente session parlementaire, le premier ministre du Québec, monsieur Jean Charest, me confiait le mandat de présenter, au printemps 2004, un plan global de réforme de nos institutions démocratiques. De façon plus précise, il indiquait la direction que devait prendre ce projet : « Nous voulons que chaque citoyen du Québec se sente investi du pouvoir de changer les choses et se sente encouragé à exercer son droit d'être entendu. »

Le gouvernement passe à l'action et propose ce projet de réforme parlementaire qui comprend 140 propositions de changement. Il s'agit du premier axe de ce projet global auquel il faudra ajouter une révision du mode de scrutin et une refonte de la *Loi électorale* devant favoriser l'exercice du droit de vote.

Les changements proposés sont majeurs. Ils touchent à tous les aspects de la vie parlementaire. Ils s'appuient sur un constat franc et lucide de situations qui méritent d'être améliorées. La lecture du document pourra paraître aride; elle nécessite une certaine connaissance du fonctionnement de l'Assemblée nationale. En revanche, les propositions indiquent clairement la nature du changement souhaité.

Il ne fait aucun doute que ces propositions auront pour effet de transformer en profondeur le fonctionnement de l'Assemblée nationale, ainsi que la façon dont les députés accomplissent leur travail et les rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif. Ces propositions visent aussi à établir un contact plus direct entre la population et les élus. En bref, ce projet de réforme a pour principal objectif de faire de l'Assemblée nationale un parlement résolument moderne et ouvert.

Toutes et tous les membres de l'Assemblée nationale sont conviés à redéfinir ensemble, par delà les allégeances politiques, les assises de la vie parlementaire québécoise. Par delà les changements qui seront apportés, nous serons jugés par nos concitoyens et concitoyennes sur notre capacité de mener à bien ce projet dans des délais raisonnables.

J'invite tous ceux et celles qui s'intéressent de près ou de loin à la vitalité de nos institutions démocratiques et parlementaires à faire part de leurs réactions, à poser des questions et à proposer les changements qu'ils jugeront utiles et qui répondront à leurs préoccupations. Les personnes intéressées pourront le faire en joignant leur député ou en communiquant avec moi. Car, avant toute chose, l'Assemblée nationale, c'est votre parlement.

Jacques P. Dupuis

TABLE DES **MATIÈRES**

Introduction 7

1. Participation des citoyens à la vie parlementaire 13

1.1. Exercice du droit de pétition 13
1.2. Participation des citoyens aux travaux des commissions 14

2. Valorisation du rôle des députés 15

2.1. Déclarations des députés 15
2.2. Affaires des députés 16
2.3. Amendements aux « Affaires de l'opposition » et aux « Affaires des députés » 17
2.4. Crédits de l'Assemblée nationale 17
2.5. Code d'éthique et Commissaire à l'éthique 17
2.6. Sélection des personnes nommées par l'Assemblée nationale 17
2.7. Discipline de parti et votes libres 18
2.8. Suivi de la réforme parlementaire par les députés 19

3. Modernisation du fonctionnement de l'Assemblée nationale 21

3.1. Assemblée 21

3.1.1. Quorum de l'Assemblée et de la commission plénière 21
3.1.2. Groupes parlementaires 21
3.1.3. Calendrier parlementaire 22
3.1.4. Horaire des séances de l'Assemblée 23
3.1.5. Questions et réponses orales 24
3.1.6. Question après une intervention 25
3.1.7. Ajournement du débat 26
3.1.8. Vote électronique 26
3.1.9. Nomination du secrétaire général et des secrétaires généraux adjoints de l'Assemblée nationale et durée de leur mandat 26

3.2. Commissions 27

3.2.1. Compétence matérielle des commissions 27
3.2.2. Commission de la procédure et des affaires parlementaires 27
3.2.3. Nombre de commissions autorisées à se réunir simultanément 29
3.2.4. Horaire des séances des commissions 29
3.2.5. Désignation des secrétaires de commission 30

4. Redéfinition du rapport entre l'exécutif et le législatif 31

4.1. Expression de la confiance de l'Assemblée nationale à l'endroit du gouvernement 31

4.1.1. Vote sur la politique générale du gouvernement 31
4.1.2. Motions de censure et motions de confiance 31

4.2. Législation 32

4.2.1. Documents d'accompagnement des projets de loi 32
4.2.2. Recommandation du lieutenant-gouverneur 33
4.2.3. Délai entre la sanction et l'entrée en vigueur d'une loi 33
4.2.4. Examen des projets de règlement et des règlements 34

4.3. Procédure législative 34

4.3.1. Délai d'adoption d'un projet de loi 34
4.3.2. Motion de clôture et motion de suspension des règles 35

4.4. Contrôle de l'exécutif 37

4.4.1. Réorganisation du contrôle parlementaire 37

A. Crédits budgétaires 37
B. Engagements financiers 37
C. Reddition de comptes 37
a. Devant la Commission de l'administration publique 37
b. Devant les autres commissions permanentes 38

4.4.2. Interpellations 38

4.5. Ministres en commission 39

Annexes 41

Annexe 1 : Affaires des députés 41
Annexe 2 : Crédits « à voter » de l'Assemblée nationale 43
Annexe 3 : Calendrier parlementaire et horaire des séances 45
Annexe 4 : Affaires courantes et Affaires du jour 47
Annexe 5 : Dénomination et compétences des commissions 49

Introduction

L'Assemblée législative – l'Assemblée nationale, depuis 1968 – à trois reprises, a modifié de fond en comble ses règles de procédure au cours du dernier siècle :

- le règlement de 1941, connu sous le nom de règlement Geoffrion, du nom du greffier de l'Assemblée législative alors en fonction, M. Louis-Philippe Geoffrion; ce règlement est demeuré en vigueur jusqu'en 1972;
- le règlement de 1972, aussi connu sous le nom de code Lavoie, du nom du président de l'Assemblée nationale de l'époque, M. Jean-Noël Lavoie; ce règlement est demeuré en vigueur jusqu'en 1984;
- le règlement actuel, en vigueur depuis 1984.

Des modifications partielles, permanentes ou temporaires ont été apportées à divers moments à ces règlements successifs ainsi qu'à la *Loi sur l'Assemblée nationale*.

La perspective dans laquelle se sont invariablement inscrites ces réformes parlementaires a été celle d'une modernisation de l'institution parlementaire, de manière à lui permettre de remplir avec efficacité et équilibre, entre les partis en présence, ses tâches législatives et politiques.

De façon particulière, trois dimensions ont été prises en considération dans l'opération lancée en 1982 et menée à terme en 1984 :

- réaffirmer le principe de l'indépendance de l'Assemblée nationale par rapport à l'exécutif, en soustrayant celle-ci – bien que modestement– à l'emprise que l'exécutif exerce sur elle;
- doter les commissions parlementaires d'une organisation et de pouvoirs susceptibles de leur conférer une relative autonomie vis-à-vis de l'Assemblée proprement dite et de sa majorité gouvernementale;
- valoriser le rôle des députés.

Force est d'admettre que le résultat n'a pas été à la hauteur des visées qui ont présidé aux changements apportés. De précédents en précédents, d'interprétations en interprétations, d'amendements en amendements, des pratiques se sont glissées dans les activités de l'Assemblée et des commissions, qui ont non pas annulé, mais à tout le moins atténué les effets attendus et, dans certains cas, obtenus après la réforme. Témoigne de ce fait, le rapport du Comité de réflexion sur le travail des commissions[1], intitulé : *De la nécessité du contrôle parlementaire. Pour des commissions parlementaires stimulantes et performantes*, présenté en juin 2000. Ce rapport ne connut pas de suites.

Il faut reconnaître avec franchise que l'Assemblée nationale demeure perçue par plusieurs comme une institution distante des citoyens, qui ne tient pas compte de manière soutenue des attentes de la population dans ses travaux et qui est peu soucieuse d'efficacité et rébarbative à tout changement radical de ses façons de faire. Certes, cette perception ne rend pas justice au travail réellement accompli par les parlementaires. Elle s'appuie néanmoins sur un certain nombre de situations qui n'en sont pas moins vérifiées par de nombreuses personnes et plusieurs groupes qui, de manière régulière ou ponctuelle, suivent les travaux parlementaires ou y interviennent.

Parmi ces situations, on trouve :

- un cadre d'interaction entre les parlementaires et les citoyens perçu comme rigide, qui ne permet pas à ces derniers d'exercer une influence certaine sur les débats et les décisions;
- une période des questions qui tient davantage de la joute oratoire sur l'actualité du jour, où il semble plus important de mal faire paraître l'adversaire politique que de soulever des interrogations fondées au sujet de l'action gouvernementale ou de bien informer la population;
- un calendrier parlementaire plus propice aux stratégies et aux tactiques qui visent tantôt des effets dilatoires, tantôt à précipiter les événements, plutôt qu'un travail parlementaire soutenu, nourri de débats susceptibles d'éclairer un projet ou un dossier à l'étude;
- un ensemble de procédures en matière de contrôle de l'action et des dépenses du gouvernement à l'efficacité douteuse;
- une organisation des travaux quotidiens aux horaires souvent imprévisibles, notamment lors des consultations publiques en commission parlementaire;
- une Assemblée nationale et des députés soumis à des règles d'imputabilité et d'éthique moins exigeantes que celles que les parlementaires imposent à de vastes segments de la société par les lois qu'ils adoptent.

Le gouvernement ne peut, de sa seule initiative, corriger cette situation. Par tradition, c'est avec le consentement de tous les membres de l'Assemblée

1. Comité composé de M^me^ Monique Gagnon-Tremblay, présidente de la Commission des affaires sociales; de M. Claude Pinard, vice-président de l'Assemblée nationale; de M. Matthias Rioux, président de la Commission de la culture, et de M. Sylvain Simard, président de la Commission des finances publiques.
http://www.assnat.qc.ca/archives-36leg1se/fra/Publications/rapports/rapref.html

nationale que les règles de procédure peuvent être modifiées. Cela dit, le gouvernement peut et doit assumer le rôle de leadership qui lui revient et qui découle de la responsabilité de la majorité ministérielle de fixer les priorités des travaux parlementaires.

Les propositions soumises par le leader du gouvernement et ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques représentent le point de départ d'une démarche qui conduira l'ensemble des parlementaires à convenir des modifications à apporter au règlement de l'Assemblée nationale, à sa loi et à l'adoption d'autres mesures législatives permettant d'atteindre les quatre objectifs suivants :

- une participation accrue des citoyens à la vie parlementaire;
- une valorisation du rôle des députés;
- une modernisation du fonctionnement de l'Assemblée;
- une redéfinition des rapports entre les pouvoirs exécutif et législatif.

AU SUJET DE LA PARTICIPATION ACCRUE DES CITOYENS

Les citoyens ont peu l'occasion d'intervenir directement dans le cadre des travaux parlementaires. D'une part, les pétitions sont déposées en leur nom par les députés. D'autre part, les groupes ou les personnes qui le souhaitent peuvent présenter un mémoire lors d'une consultation publique, mais ils ne seront entendus que si les parlementaires les y invitent. Il n'est pas étonnant que les citoyens se sentent exclus de ce que certains appellent « la maison du peuple ». Il ne s'agit pas seulement ici de corriger une perception tronquée de la place du public dans le cadre des travaux parlementaires. Il faut assurer une participation accrue des citoyens à l'exercice de la démocratie en leur fournissant les moyens de mieux interagir avec l'Assemblée nationale, grâce à des procédures nouvelles ou améliorées.

À cette fin, il est proposé :

- Que les citoyens puissent eux-mêmes soumettre leurs pétitions à l'Assemblée nationale. Une sous-commission les recevrait; cette sous-commission aurait le pouvoir de statuer sur la recevabilité de la pétition et de regrouper les pétitions portant sur un même objet. Elle pourrait entendre les citoyens afin qu'ils puissent exposer eux-mêmes les griefs qu'ils souhaitent voir pris en considération par les élus. La sous-commission s'assurerait qu'une réponse soit apportée par le gouvernement aux pétitions soumises. De même, les pétitions pourraient être affichées électroniquement afin d'obtenir l'appui des citoyens.
- Que la participation des citoyens soit favorisée par des modifications aux règles de fonctionnement. Ainsi, les commissions devraient se déplacer davantage afin d'entendre les citoyens dans leur milieu, et elles devraient recourir de manière plus soutenue aux nouvelles technologies, tels la vidéoconférence et Internet, afin de favoriser la participation des citoyens aux consultations publiques. De plus, il devrait être possible pour les citoyens d'intervenir en commission parlementaire sans qu'ils soient formellement tenus de présenter un mémoire. Une période de temps serait prévue au cours des séances afin de permettre aux citoyens qui s'y inscrivent de présenter leur point de vue sur le sujet à l'étude. Ces interventions pourraient aussi prendre la forme de forums *(Town Hall Meetings)* favorisant des échanges plus libres entre les citoyens et les élus.

AU SUJET DE LA VALORISATION DU RÔLE DES DÉPUTÉS

Le député est trop souvent perçu comme un acteur dont l'influence individuelle est passablement réduite par la discipline de parti et par la portion congrue qui incombe à ceux et celles qui n'exercent pas de fonctions ministérielles ou parlementaires de décision. Force est d'admettre que cette perception n'est pas complètement dénuée de fondement. Certaines mesures doivent donc être envisagées afin de redonner au député un rôle plus important. En effet, cette situation est en partie attribuable au peu d'initiative personnelle dont peut faire preuve un élu, qu'il soit du parti ministériel ou de l'opposition, notamment en matière d'intervention et de législation. Certaines pratiques, peu fonctionnelles et héritées de traditions qui aujourd'hui paraissent difficiles à justifier, contribuent également à cette perception négative du rôle des élus.

À cette fin, il est proposé :

- D'introduire une période de déclarations des députés à chaque séance quotidienne des travaux de l'Assemblée. Chaque déclaration, d'une durée d'une minute, permettrait au député d'intervenir sur le sujet de son choix. La période prévue à cette fin serait d'une durée de quinze minutes et précéderait la période des questions. Cette période de déclarations des députés serait appelée à remplacer, pour ce type d'interventions, le recours aux actuelles motions sans préavis dont la multiplicité et la longueur retardent le déroulement des travaux de l'Assemblée.

- D'instaurer une période consacrée aux affaires des députés. Au cours de cette période quotidienne d'une heure, les députés pourraient débattre de motions ou de projets de loi sur les sujets de leur choix. Il incomberait à la présidence de l'Assemblée de sélectionner les affaires à débattre et l'ordre dans lequel elles le seraient, selon des modalités à convenir.
- Que les motions et les projets de loi des députés ne puissent être amendés et que le débat sur ces affaires ne puisse être ajourné sans le consentement de leur auteur.
- Qu'aux fins de la sélection des personnes nommées par l'Assemblée nationale, les députés soient appelés à soumettre au premier ministre, après délibération à huis clos, une liste de candidats jugés aptes à occuper les fonctions à pourvoir. Il appartiendrait par la suite au premier ministre de faire une recommandation aux parlementaires sur le choix de son candidat parmi cette liste. Les députés seraient appelés à convenir d'une procédure qui serait incorporée à la *Loi sur l'Assemblée nationale* ou ferait l'objet d'un projet de loi distinct.
- Que la discipline de parti soit assouplie par l'introduction d'une procédure de vote des projets de loi, selon trois catégories, comme celle qui est en vigueur à Westminster et dans d'autres parlements de type britannique. Ainsi, le leader du gouvernement indiquerait au caucus, lors du dépôt d'un projet de loi, si les députés ministériels sont appelés à voter librement, si les membres du gouvernement et les adjoints parlementaires sont tenus à la solidarité ministérielle ou, enfin, si l'ensemble des députés ministériels votent selon une position convenue.
- Que les députés soient conviés à adopter un code d'éthique et à procéder à la création d'un poste de commissaire à l'éthique dont le titulaire relèverait de l'Assemblée nationale et serait nommé par les deux tiers de ses membres.

AU SUJET DE LA MODERNISATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Plusieurs aspects du fonctionnement de l'Assemblée nationale sont jugés sévèrement par les observateurs externes et le public en général. Par exemple, on s'explique mal que l'Assemblée ne se réunisse pas avant la mi-mars ni avant la mi-octobre, après l'ajournement de juin, et qu'en même temps, elle précipite l'adoption de projets de loi en juin et en décembre, selon un horaire intensif peu propice à un travail rigoureux. Plusieurs soulignent que le travail parlementaire le plus sérieux est celui qui est accompli en commission parlementaire, mais que les contraintes, notamment au sujet des mandats d'initiative, des ressources disponibles et des moments où les commissions sont autorisées à siéger, ne permettent pas l'utilisation la plus efficace possible de ces temps forts du travail parlementaire. La période des questions et réponses orales, qui constitue la partie la plus visible des travaux parlementaires, n'est pas exempte de critiques. Certains vont jusqu'à souligner que, loin d'avoir contribué à mieux faire connaître l'Assemblée auprès du public, la télédiffusion des débats a montré un côté indiscipliné des parlementaires qui nuit finalement à leur image. Enfin, l'ordre des rubriques des affaires courantes de l'Assemblée a pour effet d'occasionner très fréquemment des retards qui empêchent par la suite les commissions parlementaires de commencer leurs travaux à l'heure prévue. Il s'ensuit non seulement une perte de temps dans l'accomplissement des ordres qu'elles reçoivent de l'Assemblée, mais également de fréquents reports ou des annulations d'audition de groupes ou de personnes, ce qui perpétue l'impression générale selon laquelle le gouvernement et les élus ne savent guère s'organiser de manière efficace et fonctionnelle. De même, les règles présidant à la reconnaissance des groupes parlementaires devront être revues, notamment au regard des modifications éventuelles au mode de scrutin, afin d'assurer une représentation plus juste de la volonté des électeurs. En d'autres termes, des changements s'imposent afin de corriger, dans les faits, les aspects les plus inefficaces de l'organisation des travaux de l'Assemblée nationale.

À cette fin, il est proposé :

- De revoir le calendrier des travaux parlementaires afin que l'Assemblée siège de la mi-février à la mi-juin, ainsi que de la mi-septembre à la mi-décembre. De même, il serait mis fin aux périodes de travaux intensifs.
- De revoir la période des questions et réponses orales de telle sorte qu'elle commence à heure fixe et de revoir l'ordre des autres rubriques des Affaires courantes. Certaines d'entre elles, tel le dépôt des pétitions, seraient supprimées. Il en va de même des avis sur les travaux des commissions qui ne seraient plus lus en chambre, mais déposés par le leader du gouvernement.
- De revoir les critères de reconnaissance des groupes parlementaires. Actuellement, afin d'être reconnus comme groupe parlementaire, les élus d'une même formation politique doivent être au nombre de douze (12) ou avoir obtenu au moins 20 % des suffrages exprimés. Ces exigences paraissent beaucoup trop lourdes, notamment en comparaison avec celles d'autres parlements. De même, cette règle ne s'applique qu'en fonction des députés élu.. aux élections générales et ne tient pas compte de l'évolution possible de la représentation des partis pendant

une législature. Le nombre d'élus nécessaires à la reconnaissance d'un groupe parlementaire serait ramené à six (6) et le pourcentage de voix exprimées à atteindre, fixé à 15 %.

- De revoir le déroulement de la période des questions et réponses et que celle-ci soit modifiée afin de restreindre la possibilité d'échanges exagérément partisans et d'abus de procédure. Ainsi, la durée des questions et des réponses serait fixée à 35 secondes, sauf pour les questions du chef de l'opposition officielle et pour les réponses du premier ministre, lesquelles seraient fixées à 55 secondes. Les rappels au règlement ne seraient plus permis.
- De revoir le quorum en vue de l'abaisser et d'assurer un fonctionnement plus souple de l'Assemblée et des commissions.
- De revoir le déroulement des débats afin de les rendre plus animés. Qu'à cette fin, un député puisse poser une courte question à un collègue qui vient de terminer une intervention et obtenir une brève réponse lors de tout débat.
- De revoir le processus du vote des députés, afin de le faciliter et qu'à cette fin, le vote électronique soit introduit, sauf lorsque l'Assemblée décide de procéder par appel nominal.
- De revoir les compétences des différentes commissions parlementaires afin d'assurer une répartition du travail plus équilibrée et plus efficace.
- De mettre fin à la pratique, qui s'est installée au fil des ans, de ne pas procéder à l'étude des crédits de l'Assemblée nationale.

AU SUJET DE LA REDÉFINITION DU RAPPORT ENTRE L'EXÉCUTIF ET LE LÉGISLATIF

En principe, les députés, en tant que législateurs, adoptent les lois qui sont appliquées par le gouvernement et l'Administration. Toujours en principe, le gouvernement est imputable devant l'Assemblée nationale et doit, pour exercer ses fonctions, disposer de la confiance de la majorité des élus. En principe aussi, ce sont les élus qui votent les crédits alloués au gouvernement, qui approuvent le budget soumis par le ministre des Finances et qui s'assurent du bon usage des deniers publics. En pratique, il en va autrement. Le gouvernement, sans égard au parti politique qui assume cette fonction, exerce un tel contrôle sur les travaux parlementaires que plusieurs le déplorent et croient qu'il contribue à dévaloriser l'institution parlementaire. Ainsi, le gouvernement décide des projets de loi qui seront étudiés et adoptés; au besoin, il peut suspendre l'application des règles pour forcer l'adoption des lois, même sans étude appropriée par les parlementaires. L'information qu'il diffuse lors de la présentation et de l'étude des projets de loi est minimale tant pour les parlementaires que pour le public. Le contrôle des dépenses et des priorités gouvernementales par le pouvoir législatif est déficient. La Commission de l'administration publique accumule des retards considérables dans l'étude des engagements financiers. L'étude des crédits par les autres commissions se déroule dans un contexte de surproduction d'information à la dernière minute qui handicape le fonctionnement des ministères et des organismes, sans que les élus disposent du temps nécessaire pour véritablement analyser toute cette documentation et la mettre à profit lors des débats en commission.

En décembre 2003, dans son onzième rapport sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, la Commission de l'administration publique avouait que l'obligation d'entendre annuellement les sous-ministres et les dirigeants d'organismes sur leurs plans stratégiques, leurs déclarations de services aux citoyens et leurs rapports annuels de gestion était peu réaliste, compte tenu du nombre d'entités visées (environ 75) et de l'expérience passée en matière de reddition de comptes. En fait, depuis sa création, la Commission a dû concentrer ses efforts sur les ministères et organismes ayant fait l'objet d'observations dans le Rapport du vérificateur général découlant de ses travaux de vérification. Il a fallu attendre l'automne 2003 pour qu'elle « boucle la boucle » et qu'elle commence, enfin, à réaliser le mandat qui lui est confié en exclusivité par la *Loi sur l'administration publique*. Dans ce onzième rapport, la Commission de l'administration publique rappelle une proposition formulée en octobre 2001 par un comité de travail mandaté par la Commission de l'Assemblée nationale, selon laquelle l'obligation d'entendre les sous-ministres et les dirigeants d'organismes « annuellement » devrait être ramenée à « une fois tous les quatre ans ».

Bien que l'étude de projets de règlement et des règlements en vigueur soit prévue en commission parlementaire, les parlementaires ne se prévalent jamais de cette prérogative, faute de temps.

En résumé, l'équilibre des rapports entre le législatif et l'exécutif, s'il n'est jamais simple en régime parlementaire de type britannique, est ici déplacé en faveur du gouvernement qui, fort de sa majorité ministérielle, donne le ton dans tous les aspects déterminants de la vie parlementaire. Un rééquilibrage s'impose afin de restaurer le rôle de l'ensemble des élus en tant que législateurs et agents de contrôle de l'activité gouvernementale.

À cette fin, il est proposé :

- De revoir les mécanismes d'expression de la confiance de l'Assemblée envers le gouvernement. Ainsi, les parlementaires seraient appelés à voter la politique générale du gouvernement exprimée lors d'un discours d'ouverture, comme ils sont appelés à le faire lors de la présentation du budget. Il sera aussi nécessaire de clarifier les conséquences liées à l'adoption d'une motion de censure ou au refus d'adopter un projet de loi. Après l'adoption d'une motion de censure ou le rejet d'un projet de loi proposé par le gouvernement, une motion de confiance serait automatiquement inscrite pour être débattue. Ainsi, il serait clair aux yeux de tous, selon les résultats de ce vote, que si les députés rejettent une mesure, proposée par le gouvernement, ils le font sans pour autant lui retirer leur confiance.
- D'accompagner la présentation des projets de loi de documents explicatifs, notamment concernant les orientations gouvernementales et les implications pratiques et budgétaires des projets soumis. Inspirée de la procédure en vigueur au parlement écossais, cette approche aurait pour effet de modifier la façon dont les mémoires, notamment dans leur partie publique, sont préparés en vue d'être soumis au Conseil des ministres, évitant ainsi de faire double emploi. De plus, elle nécessiterait un appui plus soutenu des parlementaires à l'Assemblée, lors de la présentation de projets de loi par ces derniers.
- D'adopter, comme pratique générale, qu'un projet de loi présenté à une période de session parlementaire ne puisse être adopté qu'à la période de session suivante. La motion de clôture qui permet de rappeler un projet de loi faisant l'objet d'une obstruction à l'étape de l'étude détaillée serait simplifiée. En contrepartie, le gouvernement ne pourrait invoquer la suspension des règles, afin de hâter l'adoption d'un projet de loi, que pour un seul projet à la fois.
- De revoir la participation des ministres aux travaux des commissions. Les ministres, sans être membres des commissions, pourraient prendre part à leurs délibérations, y présenter des motions, mais sans droit de vote.
- De revoir l'organisation du processus de reddition de comptes et de contrôle des dépenses et des orientations budgétaires du gouvernement afin d'assurer une meilleure cohésion du travail parlementaire. Il faudra revoir notamment l'articulation des différentes responsabilités des parlementaires en ces matières sous l'angle des ressources dont ils comptent se doter afin d'accomplir leur travail et du temps qui sera réellement consacré à ces fonctions. Il faudra prévoir en outre le temps nécessaire à l'étude des projets de règlement d'importance et le rôle des interpellations afin d'assurer un contrôle plus rigoureux des activités du gouvernement. De même, les consultations prébudgétaires devraient se dérouler dans le cadre d'une commission parlementaire.

DÉMARCHE CONDUISANT À L'ADOPTION DE LA RÉFORME PARLEMENTAIRE

L'ensemble de ces propositions, ainsi que d'autres – plus techniques – sur le plan du fonctionnement de l'Assemblée nationale et qu'on trouve au présent document, constitue le point de départ d'un processus de discussion entre parlementaires afin de leur permettre de réaliser une importante réforme parlementaire.

Le gouvernement peut lancer le processus de la réforme parlementaire. Toutefois, il ne peut en disposer de sa seule initiative. L'usage veut que les modifications au fonctionnement de l'Assemblée nationale procèdent du consentement de l'ensemble des membres qui la composent. C'est pourquoi il est proposé de soumettre ce cahier de propositions aux parlementaires.

Par delà les propositions de réforme parlementaire elles-mêmes, les députés sont invités à faire preuve d'initiative et à démontrer leur capacité de procéder à des changements importants, susceptibles de revaloriser l'institution parlementaire aux yeux de la population qu'ils représentent. Il leur appartiendra de convenir des modalités d'étude de ces propositions afin d'en disposer pour atteindre cet objectif. Il est souhaitable que des changements puissent être expérimentés et même apportés de manière progressive. Il n'est

pas nécessaire d'attendre que tout soit convenu avant de commencer à appliquer les changements. Si les députés y consentent, des améliorations pourraient être apportées au fur et à mesure que la progression des travaux le permettra.

Cela dit, les personnes intéressées par la réforme parlementaire ne devraient pas hésiter à joindre leur député ou le leader du gouvernement et ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques afin de poser des questions, de faire des commentaires et, si elles le jugent approprié, des propositions de changement de leur cru.

Les changements proposés sont majeurs. Ils constituent un changement de culture profond du fonctionnement de l'Assemblée nationale, du travail des parlementaires, des rapports entre le gouvernement et les élus et des liens entre les députés et la population. Ces changements auront une influence considérable sur la nature et la qualité des décisions qui seront prises par les élus au nom de la population québécoise. Mais il y a plus. Il faut souhaiter que cet exercice conduise à une plus grande sensibilité de l'institution parlementaire au besoin de s'adapter de manière continue, sans attendre les manifestations de désabusement ou de perte de confiance de la population avant d'agir.

1. Participation des citoyens À LA VIE PARLEMENTAIRE

La réforme parlementaire vise, en premier lieu, à associer davantage les citoyens à l'exercice de la démocratie en leur fournissant les moyens de mieux interagir avec l'Assemblée nationale grâce à des procédures nouvelles ou améliorées.

Elle a notamment pour objectif :

- De favoriser l'exercice du droit de pétition des citoyens en instituant une sous-commission des pétitions et en créant un site informatique destiné à accueillir les pétitions adressées à l'Assemblée et à recueillir les signatures à leur appui.
- De favoriser l'accroissement de la participation des citoyens aux travaux des commissions parlementaires par l'augmentation :
  - des possibilités offertes aux citoyens d'être entendus par les commissions,
  - des ressources intellectuelles et technologiques mises à la disposition des commissions.

1.1. EXERCICE DU DROIT DE PÉTITION

Le droit de pétition, reconnu par la *Charte des droits et libertés de la personne* (art. 21), jouit d'une protection constitutionnelle. Néanmoins, son exercice, dans le cadre strict défini par le *Règlement de l'Assemblée nationale*, souffre de limitations dont s'accommodent mal les citoyens du XXI[e] siècle.

C'est ainsi que :

– l'obligation de procéder « par l'intermédiaire d'un député » (art. 62 du *Règlement*) pour adresser une pétition à l'Assemblée peut constituer une difficulté supplémentaire pour les pétitionnaires;

– le fait que la procédure parlementaire actuelle ne prévoit aucune suite (étude par l'Assemblée ou par une commission, ou réponse du gouvernement) à la présentation d'une pétition enlève au droit de pétitionner une grande partie de son intérêt.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P1 Que soit instituée une sous-commission parlementaire permanente des pétitions, rattachée à la Commission des relations avec les citoyens[2].

P2 Que les pétitions des citoyens soient adressées directement à cette sous-commission.

P3 Que les pétitions puissent être transmises sur support papier ou par voie électronique.

P4 Que le site de l'Assemblée héberge en ligne, pendant une période définie, les pétitions adressées à l'Assemblée nationale; que les citoyens qui le souhaitent puissent appuyer ces pétitions; que, au terme d'une période réglementaire prévue pour l'affichage en ligne des pétitions, celles-ci soient renvoyées à la Sous-commission des pétitions.

P5 Que la Sous-commission ait compétence pour :

– décider de la recevabilité des pétitions;

– regrouper les pétitions identiques ou visant la même fin;

– entendre des représentants des pétitionnaires.

P6 Que le rapport de la Sous-commission des pétitions à la Commission des relations avec les citoyens comporte, à l'exclusion de tout autre élément, les procès-verbaux de ses séances.

P7 Que, dans les 30 jours suivant le dépôt à l'Assemblée du rapport de la Commission des relations avec les citoyens, le gouvernement transmette à la Sous-commission une réponse écrite aux pétitions qui sont l'objet de ce rapport.

P8 Que, à défaut par le gouvernement de transmettre dans ce délai sa réponse à une pétition, celle-ci soit inscrite au feuilleton de la séance suivante de l'Assemblée; que, au plus tard à la deuxième séance suivant cette inscription, le gouvernement soit tenu de répondre oralement à cette pétition au moment prévu des affaires courantes de l'Assemblée.

2. Voir l'annexe 5 : Dénomination et compétences des commissions.

1.2. PARTICIPATION DES CITOYENS AUX TRAVAUX DES COMMISSIONS

Les citoyens ont accès à l'Assemblée nationale et à ses membres par l'intermédiaire des commissions parlementaires. Celles-ci sont en quelque sorte une passerelle jetée entre la population et les élus, qui permet aux uns et aux autres de se retrouver entre les périodes électorales, dans un cadre parlementaire.

Toutefois, cette passerelle, bien balisée, est encore étroite :

- Ne peuvent l'emprunter que les citoyens qui sont invités comme témoins à l'occasion de consultations générales ou particulières.
- Les consultations particulières ciblent les experts ou les organismes qui ont un intérêt marqué pour l'objet de l'étude d'une commission. Les consultations générales lancent un appel public en vue de la présentation de mémoires sur l'objet en question, puis sélectionnent parmi les auteurs de ces mémoires les personnes et les organismes que la commission rencontrera. Dans les deux cas, le citoyen qui ne dispose pas des ressources nécessaires à la confection d'un mémoire et à sa présentation est, à toutes fins utiles, tenu à l'écart de la consultation.
- Le Québec est un grand territoire. Ne peut se rendre dans sa capitale qui veut, surtout au moment choisi par une commission pour tenir une consultation; les ressources (temps, argent, etc.) pour ce faire manquent à beaucoup de citoyens.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P9 Que, à l'occasion des consultations générales menées par les commissions parlementaires, une période de temps et une procédure soient définies de manière à permettre l'audition de citoyens concernés ou intéressés par l'objet d'une consultation générale, mais n'ayant pas soumis de mémoire ou n'ayant pas été invités par la commission. Que les formules suivantes soient expérimentées et favorisées :

- Des interventions du public, périodes d'une durée limitée au cours desquelles des citoyens s'étant précédemment inscrits ou manifestés auprès du secrétaire de la commission puissent exprimer leur point de vue et répondre aux questions des députés; ces périodes pourraient prendre place à la fin de chaque séance de consultation ou être regroupées à la fin du processus de consultation.
- Des séances de rencontre avec les citoyens, séances au cours desquelles les citoyens puissent s'entretenir avec les membres d'une commission sur un sujet particulier; ces échanges prendraient la forme :
  - de courtes interventions de part et d'autre,
  - de questions et de réponses de part et d'autre également.

P10 Que, lors de consultations sur des questions présentant un intérêt particulier pour les résidants (particuliers ou organismes) de certaines régions, les commissions effectuent les déplacements voulus pour recueillir le plus grand nombre de témoignages possible et favoriser l'expression des divers points de vue.

P11 Que, pour réduire les frais rattachés à une consultation et lorsque les installations techniques locales le permettent, les commissions recourent au procédé de la téléconférence.

2. Valorisation DU RÔLE DES DÉPUTÉS

Depuis les années 1970 à tout le moins, il n'est pas un texte sur une « nécessaire réforme parlementaire » qui ne place la question de la valorisation du rôle du député au centre d'un tel exercice.

Dès le départ, l'idée de valoriser le rôle du député découlait de la constatation que le pouvoir glisse inexorablement et de plus en plus vite des mains du législatif vers celles de l'exécutif. Limités dans leur rôle, les députés – particulièrement ceux du groupe parlementaire gouvernemental – se disaient souvent démotivés. Il y avait donc nécessité, sinon urgence, d'accroître leurs possibilités d'intervention et de les associer aux processus de décision.

C'est dans cet esprit que, en 1982, des modifications à la *Loi sur l'Assemblée nationale* et au *Règlement de l'Assemblée nationale* ont été proposées. Ces modifications visaient principalement à doter les commissions parlementaires – milieu par excellence de l'action parlementaire des députés – d'une réelle autonomie par rapport à l'Assemblée elle-même et, donc, au groupe parlementaire gouvernemental.

Mais ce n'est pas qu'aux yeux des députés eux-mêmes qu'il fallait valoriser leur rôle. Il était également important de corriger la perception qu'avaient les citoyens de leurs représentants. Les résultats des sondages d'opinion sur cette question étaient alarmants.

Vingt ans après la dernière réforme parlementaire, de nouvelles dimensions sont venues enrichir la réflexion sur ce thème. Il est toujours question, bien sûr, de motiver les députés en les associant davantage aux débats d'importance et aux grandes décisions. Il est encore à l'ordre du jour, bien entendu, d'améliorer leur image dans les médias, auprès de leurs électeurs et au sein de la population en général. À ces préoccupations, d'autres se sont ajoutées, qui se trouvent dans le présent projet de réforme parlementaire.

Concrètement, il est proposé :

- D'ajouter, aux Affaires courantes, une rubrique : « Déclarations des députés ».
- D'instituer, aux Affaires du jour, une rubrique : « Affaires des députés » au cours de laquelle ceux-ci pourront faire débattre et voter les motions ou les projets de loi publics de leur initiative.
- De redonner aux députés le pouvoir de se prononcer sur le budget de dépenses de leur institution.
- De permettre aux députés de participer au processus de sélection des personnes nommées par l'Assemblée.
- D'alléger la discipline de parti au sein du groupe parlementaire gouvernemental et de favoriser la tenue d'un plus grand nombre de votes libres.
- D'adopter un code d'éthique pour les parlementaires et d'instituer un poste de commissaire à l'éthique.
- D'institutionnaliser la participation des députés à des mécanismes permanents de modernisation de leur Assemblée.

2.1. DÉCLARATIONS DES DÉPUTÉS

Les articles 53, 55 et 56 du *Règlement de l'Assemblée nationale* permettent à un ministre de faire une déclaration ministérielle et ils en précisent les modalités. Rien de tel n'est prévu à l'intention des députés.

On objectera que les députés ont la possibilité de prendre la parole dans tous les débats tenus à l'Assemblée, notamment le débat sur le discours d'ouverture d'une session et celui sur le budget, et que, pendant ces débats, leurs propos ne sont pas limités par la règle de la pertinence (art. 50 et 274); on ajoutera sans doute que les députés de l'opposition ont, en outre, le mercredi, le loisir de présenter pour débat une motion ou un projet de loi (art. 97 à 99). À ces arguments, il convient de répondre que, au terme de tous ces débats, l'Assemblée est appelée à se prononcer, donc à voter, et que, chaque fois que cela advient, le député est susceptible d'avoir à se ranger à l'opinion de son parti ou à manifester sa dissidence.

Au contraire, une déclaration non débattue et non mise aux voix facilite l'expression d'un point de vue, d'une opinion, voire d'une conviction profonde.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P12 Que soit ajouté aux Affaires courantes de chaque séance de l'Assemblée une rubrique intitulée : « Déclarations des députés ».

P13 Que cette rubrique soit ouverte à tous les députés, à l'exception des membres du Conseil des ministres et du président de l'Assemblée.

P14 Que la période des « Déclarations des députés » prenne place immédiatement avant celle des « Questions et réponses orales » et soit limitée à quinze minutes.

P15 Que la durée de chaque déclaration n'excède pas une minute.

P16 Que, dans sa déclaration, un député puisse aborder tous les sujets, sous réserve de l'article 35 du *Règlement*.

P17 Que le député, désireux de faire une déclaration, en informe le président de l'Assemblée, au plus tard la veille à 17 h.

P18 Que le président de l'Assemblée détermine l'ordre dans lequel seront faites les déclarations des députés, en tenant compte notamment :

- de l'ordre de leur inscription;
- de la date de l'événement qu'elles soulignent, le cas échéant;
- de la présence dans les tribunes de visiteurs intéressés par certaines déclarations.

2.2. AFFAIRES DES DÉPUTÉS

La procédure et la pratique de l'Assemblée sont ainsi articulées qu'un député, qu'il soit de l'opposition ou du groupe parlementaire gouvernemental, ne peut amener l'Assemblée à débattre d'une motion ou d'un projet de loi de son cru sans avoir obtenu l'aval du leader parlementaire du gouvernement : « Sous réserve des dispositions de l'article 97, le leader du gouvernement indique l'affaire inscrite au feuilleton qui fera l'objet d'un débat [art. 96 du *Règlement*]. »

La rubrique des « Affaires inscrites par les députés de l'opposition » (art. 97 du *Règlement)* échappe à cette contrainte, mais celle-ci est remplacée par une autre puisqu'en pratique, c'est le leader de l'opposition officielle qui transmet le préavis pour l'inscription au feuilleton de l'affaire qui sera débattue. Aussi doit-on conclure que les « Affaires inscrites par les députés de l'opposition » constituent, dans les faits, un moyen d'expression pour les partis de l'opposition plutôt que pour leurs membres pris individuellement.

Dès lors, les députés ne disposent toujours pas d'un véhicule pour la diffusion de leurs idées propres, pour l'expression de leurs convictions ou pour la défense de causes qu'ils ont à cœur et dont parfois même ils sont les champions à l'extérieur de l'Assemblée. C'est, encore davantage, le cas pour les députés du groupe parlementaire gouvernemental qui ne disposent même pas du recours aux « Affaires inscrites par les députés de l'opposition. »

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE[3] :

P19 Que soit instituée une rubrique des affaires du jour intitulée « Affaires des députés », au cours de laquelle l'Assemblée tiendrait un débat sur l'adoption du principe d'un projet de loi public présenté par un député ou sur une motion inscrite au feuilleton par un député[4].

P20 Que tous les députés de l'Assemblée – à l'exception des membres du Conseil des ministres et du président de l'Assemblée – puissent proposer l'adoption d'un projet de loi public ou d'une motion pendant les « Affaires des députés ».

P21 Que la liste des « Affaires des députés » qui seront débattues et l'ordre dans lequel elles le seront soient tirés au sort par le président de l'Assemblée.

P22 Que les motions et les projets de loi publics pris en considération aux « Affaires des députés » relèvent de la compétence de l'Assemblée nationale; que leur recevabilité soit décidée par le président de l'Assemblée.

P23 Qu'un projet de loi public qui contient des dispositions entraînant la dépense de fonds publics puisse être présenté par un député et débattu, pourvu qu'une recommandation du lieutenant-gouverneur soit obtenue par un ministre avant l'adoption du projet de loi.

P24 Que, à chaque séance de l'Assemblée, une période d'une heure, pendant les affaires du jour, soit réservée aux « Affaires des députés ».

P25 Que, lorsque l'Assemblée décide de tenir un vote par appel nominal sur les « Affaires des députés » – au lieu d'un vote électronique[5] – ce vote par appel nominal se déroule dans l'ordre suivant :

- l'auteur du projet de loi ou de la motion;
- les députés en faveur de l'adoption du projet de loi ou de la motion, à commencer par ceux qui siègent dans la dernière rangée du même côté de l'Assemblée que l'auteur, suivis des députés de la dernière rangée de l'autre côté de l'Assemblée, et ainsi de suite, jusqu'à la première rangée de chaque côté de l'Assemblée;
- les députés contre l'adoption du projet de loi ou de la motion, dans le même ordre;
- les députés exprimant leur abstention, dans le même ordre.

3. Voir l'annexe 1 : Affaires des députés. *Proposition de règles de fonctionnement.*
4. Voir l'annexe 4 : Affaires courantes et Affaires du jour.
5. Voir le point 3.1.8. : Vote électronique.

BIBLIOTHÈQUE
15 MAR. 2005
ASSEMBLÉE NATIONALE

2.3. AMENDEMENTS AUX « AFFAIRES DE L'OPPOSITION » ET AUX « AFFAIRES DES DÉPUTÉS »

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P26 Qu'aucun amendement, présenté dans le cadre des « Affaires de l'opposition[6] » ou des « Affaires des députés », ne puisse être débattu ou mis aux voix sans la permission de l'auteur de la motion principale.

2.4. CRÉDITS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Au cours des vingt-six dernières années, on constate que :

- pendant cinq ans (de 1978-1979 à 1982-1983), en moyenne, 71,96 % des crédits de l'Assemblée nationale ont été adoptés par l'Assemblée (les autres étant considérés comme des crédits permanents);
- pendant les cinq années suivantes (de 1983-1984 à 1987-1988), en moyenne, 19,8 % seulement de l'ensemble de ces crédits ont été adoptés par l'Assemblée;
- au cours des seize dernières années (de 1988-1989 à 2003-2004), tous les crédits de l'Assemblée nationale ont été considérés comme des crédits permanents et, de ce fait, ont été soustraits à l'approbation de l'Assemblée[7].

Qui plus est, passant outre à l'obligation que maintient le *Règlement* (art. 286) de soumettre l'ensemble des crédits de l'Assemblée à la considération de la commission plénière, aucune séance de cette commission n'a été consacrée à l'étude des crédits de l'Assemblée nationale au cours des sept dernières années (de 1997 à 2003).

Il n'est donc pas exagéré d'affirmer que, depuis longtemps déjà, l'Assemblée nationale a cessé de donner l'exemple de la transparence en n'offrant plus à ses membres la possibilité de se prononcer sur le budget de dépenses de leur propre institution.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P27 Que les crédits de l'Assemblée nationale redeviennent des « crédits à voter » – à l'exception de ceux du programme 3 : « Services statutaires de soutien aux parlementaires » – et soient, comme l'ensemble des crédits budgétaires déposés à l'Assemblée, étudiés et approuvés par l'Assemblée, en conformité avec les dispositions du *Règlement*.

P28 Que le troisième alinéa de l'article 125 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* soit modifié par l'ajout, après le mot « Bureau », des mots « et adoptées par l'Assemblée ».

Ce troisième alinéa, ainsi modifié, se lirait :

« En outre, les prévisions budgétaires et, le cas échéant, les prévisions budgétaires supplémentaires doivent être approuvées par le Bureau et adoptées par l'Assemblée. »

2.5. CODE D'ÉTHIQUE ET COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P29 Que les députés adoptent un Code d'éthique et procèdent à la création d'un poste de Commissaire à l'éthique, dont le titulaire relèverait de l'Assemblée nationale et serait nommé par les deux tiers de ses membres.

2.6. SÉLECTION DES PERSONNES NOMMÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P30 Que les personnes nommées par l'Assemblée nationale y soient préalablement déclarées aptes par une commission permanente ou par une commission spéciale de l'Assemblée nationale.

Les personnes nommées par l'Assemblée nationale sont :

- le Vérificateur général;
- le Protecteur du citoyen;
- le Commissaire au lobbyisme;

6. Appellation proposée pour remplacer la rubrique intitulée « Affaires inscrites par les députés de l'opposition »
7. Voir l'annexe 2 : Crédits « à voter » de l'Assemblée nationale.

- le Directeur général des élections et les commissaires de la Commission de la représentation;
- les membres de la Commission d'accès à l'information;
- les membres de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse;
- les membres de la Commission de la fonction publique et les commissaires suppléants de cette commission;
- le jurisconsulte de l'Assemblée;
- le secrétaire général et les secrétaires généraux adjoints de l'Assemblée.

S'ajouterait à cette liste le Commissaire à l'éthique.

P31 Que la liste des noms des personnes déclarées aptes soit transmise au premier ministre.

P32 Que le premier ministre propose à l'Assemblée nationale la candidature de la personne qu'il a choisie pour la fonction à combler après avoir consulté le chef de l'opposition officielle et les chefs des autres partis représentés à l'Assemblée.

2.7. DISCIPLINE DE PARTI ET VOTES LIBRES

De façon générale, les citoyens réclament un lien plus étroit entre eux et leur député; ils s'attendent à ce que celui-ci soit davantage leur représentant auprès de son parti, de l'Assemblée nationale et du gouvernement que l'inverse. Ils exigent que le député se fasse, auprès de ces instances, le porte-parole, voire le défenseur de leurs préoccupations ou le promoteur de leurs *desiderata*. Cette exigence s'accompagne parfois d'une velléité de contrôle de l'action du député, de ses interventions et de ses prises de position (notamment de ses votes à l'Assemblée); certains veulent le rendre imputable auprès de ses « commettants » non seulement à l'occasion des rendez-vous électoraux, mais aussi en cours de mandat. De là à réclamer une procédure de rappel[8], il n'y a qu'un pas que d'aucuns souhaiteraient franchir mais que nous ne considérons en aucune façon. Aussi, devant l'attrait qu'exercent sur certains critiques du régime parlementaire actuel les procédures de rappel en vigueur en Colombie-Britannique et en Californie, il paraît urgent de réaffirmer le principe de l'indépendance du député afin d'éviter qu'on veuille le libérer de la discipline de parti pour mieux le soumettre à des groupes d'intérêt locaux.

Le principe de l'indépendance du député est déjà consacré par l'article 43 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* : « Un député jouit d'une entière indépendance dans l'exercice de ses fonctions[9]. »

Cela étant, le phénomène de la « discipline de parti » se révèle en de nombreuses circonstances et se traduit de multiples façons. Toutefois, sa manifestation la plus visible se produit à l'occasion des votes à l'Assemblée.

Considérés sous l'angle de la procédure parlementaire, tous les votes exprimés à l'Assemblée nationale sont en principe libres... à défaut de quoi, le député empêché de voter selon sa volonté peut invoquer le fait que l'on a porté atteinte à ses droits et privilèges ainsi qu'à ceux de l'Assemblée. Selon l'article 55 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, « [...] Constitue notamment une atteinte aux droits de l'Assemblée le fait de : [...] essayer d'influencer le vote, l'opinion, le jugement ou l'action du député par fraude, menace ou par des pressions indues [...]. »

Malgré la protection institutionnelle dont jouit un député, on conçoit facilement que, dans certaines circonstances, il puisse être tiraillé entre le programme, la politique ou la position de son parti dans un dossier particulier, d'une part, et les engagements qu'il a pris envers ses électeurs ou les demandes (voire les exigences) pressantes et répétées de ceux-ci, d'autre part, sans oublier sa conception propre de l'intérêt public ou, simplement, sa conscience.

Dans bon nombre de situations, le dilemme est sans solution; le député doit opter pour une voie ou pour une autre... tout en gardant en mémoire qu'il existe quatre façons parlementaires de se prononcer sur une question : trois moyens officiels (voter pour, voter contre, s'abstenir) et un truc (s'absenter). Au delà de cette dernière option, il n'en demeure pas moins que le député peut ressentir une réelle frustration tant sur le plan personnel que sur le plan politique (relations avec ses électeurs ou avec son parti).

Il convient donc d'alléger – sans en nier la nécessité– la « discipline de parti » afin de permettre aux députés d'exercer leur mandat en tenant compte aussi :

- des attentes des électeurs de leur circonscription ou de l'ensemble des citoyens;
- de leurs propres convictions ou conclusions sur une question;
- des impératifs de leur conscience.

8. *Recall process* : à l'origine du « renversement » du gouverneur Gray Davis, en Californie, en 2003.
9. À titre de comparaison, l'article 38 (1) de la *Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne* se lit comme suit : « Les députés du Bundestag allemand sont élus au suffrage universel, direct, libre, égal et secret. Ils sont les représentants de l'ensemble du peuple, ne sont liés ni par des mandats ni par des instructions et ne sont soumis qu'à leur conscience. »

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P33 Que, au sein du groupe parlementaire gouvernemental, une distinction soit établie entre :

- les questions qui engagent la responsabilité du gouvernement et qui, de ce fait, requièrent la confiance de la majorité des membres de l'Assemblée;
- les sujets qui, sans engager sa responsabilité, constituent des éléments importants de la politique du gouvernement;
- les matières qui, sans mettre en danger la cohérence de la politique ou de l'action gouvernementale, se prêtent à des prises de position personnelles.

P34 Que les votes, à l'intérieur du groupe parlementaire gouvernemental, soient répartis de la façon suivante par le leader du gouvernement en consultation avec le whip du gouvernement[10] :

- Première catégorie : tous les députés de la majorité sont tenus d'appuyer le gouvernement.
- Deuxième catégorie : les ministres et les adjoints parlementaires doivent être solidaires du gouvernement; les autres députés votent librement.
- Troisième catégorie : tous les députés, y compris les adjoints parlementaires et les ministres, prennent position sur la base des attentes de leurs électeurs ou de leurs convictions personnelles.

P35 Que, par son attitude et son exemple, le groupe parlementaire gouvernemental instaure à l'Assemblée nationale une dynamique à laquelle les formations de l'opposition seraient invitées à s'associer.

2.8. SUIVI DE LA RÉFORME PARLEMENTAIRE PAR LES DÉPUTÉS

La *Loi sur l'Assemblée nationale* ainsi que le *Règlement de l'Assemblée nationale* et les *Règles de fonctionnement* qui le complètent sont le fruit de la réforme parlementaire de 1982-1984.

Afin de s'assurer que le processus de réforme ne prendrait pas fin avec l'adoption du *Règlement*, en mars 1984, l'Assemblée a institué non seulement une commission permanente (la Commission de l'Assemblée nationale), chargée d'établir le règlement de l'Assemblée et de ses commissions, mais aussi une sous-commission également permanente (la Sous-commission de la réforme parlementaire), à qui elle a confié « la responsabilité d'étudier les questions de la réforme parlementaire [art. 117 du *Règlement*] ». Toutefois, cette démarche n'a pas produit les résultats attendus.

La Commission de l'Assemblée nationale s'est peu réunie et, quand elle l'a fait, ce fut, la plupart du temps, pour traiter de questions autres que la réforme parlementaire. Pour sa part, la Sous-commission de la réforme parlementaire n'a à peu près pas tenu de séances.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P36 Que, le deuxième mardi d'octobre de chaque année, l'Assemblée consacre sa période des affaires du jour à la tenue d'un débat sur son organisation, son fonctionnement, ses règles de procédure et sa pratique.

P37 Que le président de la Commission de l'Assemblée nationale dépose en temps utile – c'est-à-dire environ un mois avant la tenue de ce débat – un rapport sur les propositions de réforme présentées, le cas échéant, à la Commission, ainsi qu'un document de référence regroupant les interventions et les études réalisées sur le sujet depuis le débat précédent.

10. Cette mesure s'inspire de la pratique en usage à Westminster :

> [...] The term 'whip' also applies to the weekly circular sent out by each Chief Whip to all their MPs or peers, notifying them of parliamentary business. The degree of importance is indicated by the number of times that the debate or division is underlined:
> - items underlined once are considered routine and attendance is optional
> - those underlined twice are more important and attendance is required unless - in the Commons - a 'pair' (a member of the Opposition who also intends to be absent from the division) has been arranged
> - items underlined three times are highly important and pairing is not normally allowed.
>
> 'Three-line whips' are imposed on important occasions, such as second readings of significant Bills and motions of no confidence. Failure by MPs to attend a vote with a three-line whip is usually seen as a rebellion against the party and may eventually result in disciplinary action, such as suspension from the parliamentary party.
>
> http://www.parliament.uk/works/pagovopp.cfm#whips

3. Modernisation du fonctionnement de L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur le chapitre de la modernisation de l'Assemblée nationale et de ses commissions, la réforme, entre autres innovations, propose :

- D'abaisser le quorum de l'Assemblée afin de faciliter la participation des députés aux séances des commissions.
- De réduire de moitié le nombre de députés requis pour qu'un parti forme un groupe parlementaire et d'abaisser à 15 % la proportion de voix recueillies par un parti aux élections générales pour que celui-ci soit reconnu comme groupe parlementaire.
- De modifier le calendrier parlementaire, de manière à accroître et à mieux répartir, sur une année, le contrôle de l'exécutif, la charge de travail des députés et ses différentes composantes.
- De déterminer une heure fixe pour le début de la période des « Questions et réponses orales », en vue, notamment, d'en faciliter le suivi par les médias et par les citoyens intéressés.
- De restreindre la durée des questions et des réponses orales afin d'en augmenter le nombre.
- De revoir l'organisation des débats de façon à favoriser l'interaction entre les orateurs et les autres députés présents.
- De prévoir l'introduction du vote électronique.
- De fixer le mode de nomination du secrétaire général et des secrétaires généraux adjoints de l'Assemblée nationale ainsi que la durée de leur mandat.
- De rééquilibrer la charge de travail des commissions et, à cette fin, de réaménager leurs compétences matérielles respectives.
- De remodeler la Commission de l'Assemblée nationale, sa composition et sa présidence et d'instituer un Comité de coordination des commissions.
- D'augmenter le nombre de commissions autorisées à se réunir simultanément.
- De modifier la composition, la présidence ainsi que certains pouvoirs du Bureau de l'Assemblée nationale.

3.1. L'ASSEMBLÉE

3.1.1. Quorum de l'Assemblée et de la commission plénière

À l'Assemblée nationale, on distingue :

- le « grand quorum », qui s'applique lorsqu'aucune commission ne siège en même temps que l'Assemblée ou que la commission plénière; il est fixé au sixième des membres de l'Assemblée (21/125);
- le « petit quorum », c'est-à-dire le quorum requis lorsqu'une commission tient séance en même temps que l'Assemblée ou que la commission plénière; il représente le dixième des membres de l'Assemblée (13/125).

Augmenter le nombre de commissions autorisées à se réunir simultanément, voire en même temps que l'Assemblée, comme il est proposé plus loin[11], risque de diminuer le nombre de députés disponibles pour participer aux séances de ces commissions de même qu'aux travaux de l'Assemblée.

C'est pourquoi il paraît opportun, dans la foulée de la modification apportée en 1982 (institution du « petit quorum ») de diminuer à nouveau le quorum de l'Assemblée en le portant à un quinzième des membres, c'est-à-dire à neuf députés, y inclus le président.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P38 Que le quorum de l'Assemblée ou de sa commission plénière soit fixé au quinzième de ses membres : neuf députés, y compris le président.

3.1.2. Groupes parlementaires

Le *Règlement de l'Assemblée nationale*, à son article 13, définit ainsi un « groupe parlementaire » : « Tout groupe d'au moins douze députés élus sous la bannière d'un même parti politique, ou tout groupe de députés élus sous la bannière d'un parti politique qui a obtenu au moins 20 % des voix aux plus récentes élections générales [...] ».

« [...] les députés n'appartenant à aucun groupe parlementaire siègent à titre d'indépendants. »

11. Voir le point 3.2.3. : Nombre de commissions autorisées à se réunir simultanément.

Ces dispositions posent un quadruple problème :

- Alors qu'il suffit qu'un parti compte un seul député pour être représenté au Bureau de l'Assemblée nationale[12], ce même parti doit réunir au moins douze députés au sein de l'Assemblée proprement dite pour être reconnu comme groupe parlementaire.
- Ces douze députés doivent avoir été élus sous la bannière du même parti, au cours des plus récentes élections générales, ce qui interdit tout ajustement qui permettrait de tenir compte des changements à la représentation d'un parti à l'Assemblée, au cours d'une législature.
- Conjecturalement, un parti pourrait présenter vingt candidats aux élections générales – condition pour l'obtention du statut de « parti autorisé[13] » – et faire élire onze d'entre eux, il ne pourrait toujours pas former un groupe parlementaire à l'Assemblée sans avoir récolté 20 % des voix. Cette hypothèse, malgré son caractère extrême, illustre la distorsion que les règles parlementaires sont susceptibles d'introduire dans l'interprétation de la volonté populaire.
- Enfin, la règle selon laquelle « les députés n'appartenant à aucun groupe parlementaire siègent à titre d'indépendants » introduit une confusion gênante entre les députés qui ont été élus à titre d'indépendants et ceux qui siègent sous la bannière d'un parti qui a fait élire moins de douze députés.

Les nouvelles règles proposées :

- réduisent de moitié le nombre de députés requis pour qu'un parti politique soit reconnu comme groupe parlementaire à l'Assemblée;
- éliminent l'obligation que ces députés aient été élus aux élections générales;
- ramènent à « 15 % des voix aux plus récentes élections générales » l'exigence alternative actuelle pour la constitution d'un groupe parlementaire;
- prévoient que les députés siégeant sous la bannière d'un parti qui ne forme pas un groupe parlementaire seront désignés comme membres de ce parti, et non plus comme députés indépendants.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P39 Que soit reconnu comme groupe parlementaire :

- tout groupe d'au moins six députés siégeant à l'Assemblée nationale sous la bannière d'un même parti politique;
- ou tout groupe de députés siégeant à l'Assemblée nationale sous la bannière d'un parti politique qui a obtenu au moins 15 % des voix aux plus récentes élections générales.

P40 Qu'un tel groupe parlementaire puisse être constitué en tout temps au cours d'une législature.

P41 Que les députés siégeant sous la bannière d'un parti soient désignés comme membres de ce parti, même si celui-ci ne forme pas un groupe parlementaire.

P42 Que l'expression « députés rattachés à aucun groupe parlementaire » désigne à la fois :

- les députés élus ou siégeant à titre d'indépendants;
- les députés membres d'un parti politique qui ne forme pas un groupe parlementaire.

3.1.3. Calendrier parlementaire

D'après le *Règlement de l'Assemblée nationale* (art. 19) :

« Pendant une législature, l'Assemblée se réunit en séances ordinaires :

- du deuxième mardi de mars jusqu'au 23 juin au plus tard;
- du troisième mardi d'octobre jusqu'au 21 décembre au plus tard. »

Ce qui étonne nombre d'observateurs – amateurs ou professionnels – de la vie parlementaire, c'est l'aménagement de ce calendrier. Pourquoi ne commencer l'année qu'en mars? Pourquoi, après l'ajournement de l'été, ne reprendre les séances qu'à la presque fin d'octobre? De plus, on s'explique mal que, après avoir tant tardé à se réunir, les députés aient besoin de périodes dites de « travaux intensifs » (« du 25 mai au 23 juin et du 25 novembre au 21 décembre », art. 21 du *Règlement*) pour terminer leurs travaux et que ces périodes prennent place si près du 25 décembre

12. Deuxième paragraphe de l'article 88 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*.
13. Article 47 de la *Loi électorale*. Cependant, il faut noter que la Cour suprême (arrêt Figueroa du 23 juin 2003) a déclaré inconstitutionnelles de semblables exigences parce qu'elles contrevenaient à l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

et du 24 juin. Enfin, on constate que, pendant de longs mois – janvier, février, juillet, août et septembre –, le gouvernement n'a pas à répondre de ses orientations ni de son action devant l'Assemblée.

Sans doute, certaines de ces appréciations méritent-elles d'être nuancées puisque les commissions se réunissent même quand l'Assemblée ne tient pas séance (art. 145 du *Règlement*).

Néanmoins, il semble souhaitable que l'Assemblée étale davantage son activité au cours de l'année afin que :

- ses travaux législatifs se déroulent de moins en moins dans un climat de précipitation;
- son contrôle de l'exécutif soit plus régulier, moins concentré dans le temps.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE[14] :

P43 Que l'Assemblée se réunisse en séances ordinaires les mardi, mercredi et jeudi :
- du deuxième mardi de février au deuxième jeudi de juin;
- du deuxième mardi de septembre au deuxième jeudi de décembre.

P44 Que l'Assemblée puisse aussi décider de se réunir le lundi et le vendredi.

P45 Que l'Assemblée et les commissions suspendent leurs travaux pendant deux semaines :
- la dixième des 18 semaines de session du printemps (plus ou moins la semaine du deuxième mardi d'avril);
- la septième des 13 semaines de session de l'automne (plus ou moins la semaine du quatrième mardi d'octobre).

P46 Que les périodes dites de « travaux intensifs » soient abolies.

3.1.4. Horaire des séances de l'Assemblée

D'après le *Règlement* actuel :

- « L'Assemblée se réunit du mardi au jeudi, de10 heures à 18 heures, avec suspension de 12 à 14 heures [...] [art. 20]. »
- « L'Assemblée procède aux affaires courantes à 14 heures. En période de travaux intensifs, elle les entame à 10 heures [art. 52]. »
- « Lorsque l'Assemblée tient séance, les commissions qui siègent à l'Hôtel du Parlement ne peuvent se réunir pendant la période des affaires courantes [...] [art. 145]. »

La rubrique des affaires courantes la plus connue et la plus suivie par les médias – mais aussi par les téléspectateurs – est sans nul doute celle des « Questions et réponses orales ». Or, cette étape des travaux de l'Assemblée se déroule soit en après-midi, soit le matin, selon la date à laquelle a lieu une séance.

Cette situation est gênante pour les personnes intéressées à assister à la « période de questions » ou à la suivre à la télévision. Plus gênante encore est la situation quotidienne que connaissent les observateurs professionnels – journalistes, analystes, etc. – et les acteurs – ministres et députés – de cette pièce maîtresse du contrôle parlementaire, du fait que la « période de questions » ne commence jamais exactement à la même heure, en matinée comme en après-midi; en effet, les « Questions et réponses orales » sont la cinquième rubrique des affaires courantes (art. 53 du *Règlement*) et, à ce titre, elles sont à la merci du temps permettant de procéder aux quatre rubriques précédentes.

Enfin, les commissions n'étant pas autorisées à se réunir pendant les affaires courantes, les personnes qu'elles ont invitées à venir témoigner devant elles sont trop fréquemment tenues d'attendre pendant un très long moment avant de pouvoir être entendues.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE[15] :

P47 Que les séances de l'Assemblée débutent à 9 h 30 par les Affaires du jour; que celles-ci se déroulent dans l'ordre prévu à l'article 54 du *Règlement*.

P48 Que, à 10 h 45, l'affaire en cours soit réputée ajournée et que l'Assemblée entreprenne les Affaires courantes en procédant aux « Déclarations des députés » pendant au plus 15 minutes.

P49 Que la période des « Questions et réponses orales » débute à 11 h et conserve la durée actuelle de 45 minutes.

14. Voir l'annexe 3 : Calendrier parlementaire et horaire des séances.
15. Voir l'annexe 4 : Affaires courantes et Affaires du jour.

P50 Que l'Assemblée procède ensuite aux autres affaires courantes dans l'ordre suivant :

- Déclarations ministérielles;
- Présentation de projets de loi;
- Dépôts :
  - de réponses aux pétitions,
  - de documents,
  - de rapports de commissions,
  - des avis touchant les travaux des commissions par le leader du gouvernement et par le président;
- Renseignements sur les travaux de l'Assemblée;
- Motions sans préavis (voir, ci-après, le nouvel article 84 proposé);
- Votes reportés;
- Réponses orales aux pétitions;
- Interventions portant sur une violation de droit ou de privilège ou sur un fait personnel.

P51 Que soient supprimés :

- les dépôts de pétitions[16];
- les motions sans préavis prévues aux 2e et 3e alinéas de l'actuel article 84 du *Règlement;*
- les débats sur les rapports de commission contenant des recommandations[17].

P52 Que l'article 84 du *Règlement* soit remplacé par ce qui suit :

« Les motions ne requérant pas de préavis en vertu de la loi[18] ou du présent règlement peuvent être présentées et adoptées à cette étape des Affaires courantes ou à tout moment des Affaires du jour. »

P53 Que les avis touchant les travaux des commissions soient déposés par le leader du gouvernement à l'étape prévue des affaires courantes et puissent être complétés ou modifiés, par la suite, à tout moment de la séance.

P54 Que, lorsque l'Assemblée tient séance, le leader du gouvernement communique les avis touchant les travaux des commissions aux leaders des autres groupes parlementaires et au président, au plus tard à 11 h.

P55 Que les commissions puissent se réunir après les votes reportés.

P56 Que, après les Affaires courantes, l'Assemblée reprenne les Affaires du jour jusqu'à 18 h.

P57 Que, à 12 h 30, la séance de l'Assemblée soit suspendue jusqu'à 14 h.

P58 Que, à 17 h, l'affaire en cours soit réputée ajournée et que l'Assemblée procède aux « Affaires des députés » pendant une heure.

P59 Que, à 18 h, l'Assemblée ajourne ou, s'il y a lieu, procède aux débats de fin de séance.

P60 Qu'une séance puisse être prolongée afin de permettre la lecture du discours sur le budget ou d'une déclaration complémentaire sur le budget.

3.1.5. Questions et réponses orales

D'après le *Règlement* actuel :

- « Les questions doivent être brèves. Un court préambule est permis pour les situer dans leur contexte [art. 76]; »
- « [...] Elles [les questions complémentaires] doivent être brèves, précises et sans préambule [art. 78]; »
- « La réponse à une question doit être brève [...] [art. 79]. »

Cette exigence de concision vise un double but :

- Favoriser la formulation du plus grand nombre de questions et de réponses possible.
- Créer les conditions nécessaires au respect de certaines autres règles relatives à la période des questions et réponses orales, à savoir :
  - « Les questions ne peuvent comporter ni expression d'opinion ni argumentation, être fondées sur des suppositions, [...] suggérer la réponse demandée, être formulées de manière à susciter un débat [art. 77]; »
  - « [...] Elles [les questions complémentaires] doivent se rattacher à la question principale ainsi qu'aux réponses fournies par le gouvernement [...] [art. 78]; »
  - « La réponse à une question doit [...], se limiter au point qu'elle touche et ne contenir ni expression d'opinion ni argumentation. Elle doit être formulée de manière à ne susciter aucun débat [art. 79]. »

16. Voir le point 1.1. : Exercice du droit de pétition.
17. Voir le point 4.4.2. : Interpellations.
18. Ainsi, même les motions prévues dans des lois constitutives et portant nomination ou ayant trait aux conditions salariales de personnes occupant ou ayant été désignées pour occuper certaines fonctions devraient être précédées d'un préavis au feuilleton, à moins que la loi ne les désigne comme « motions sans préavis ».
Voir aussi le point 2.6. : Sélection des personnes nommées par l'Assemblée.

Il y a plusieurs années déjà, des temps de parole ont été établis en fonction des différents types de questions et de réponses. Le 30 octobre 2003, le président de l'Assemblée les a rappelés :

> *De façon générale, elle [la présidence] accordera 1 min 30 s pour les questions principales adressées par le chef de l'Opposition officielle. Les questions principales des autres parlementaires ne devront pas dépasser une minute. La durée des réponses du premier ministre aux questions principales sera de 1 min 45 s, celles des autres ministres ne devraient pas dépasser 1 min 15 s. Le temps alloué pour les questions complémentaires sera de 30 secondes, celui alloué pour les réponses des ministres aux questions complémentaires sera de 45 secondes. Bien entendu, la présidence pourra permettre une plus grande latitude en ce qui concerne les échanges entre le premier ministre et le chef de l'Opposition officielle, comme le veut la tradition.*

Néanmoins, le président doit constamment rappeler députés et ministres à leur obligation de brièveté. La raison en est que même les temps de parole autorisés sont longs, de telle sorte que, malgré l'interdiction qui leur est faite par le *Règlement*, les députés ont encore le loisir d'exprimer des opinions, de glisser de l'argumentation ou des suppositions, ou de suggérer une réponse dans la formulation de leurs questions ou dans leur préambule, ce qui, à coup sûr, provoque des débats; il en est de même des ministres et de leurs réponses.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P61 Que, pendant la période des Questions et réponses orales, le temps de parole pour chacune des interventions (questions ou réponses) soit limité à 35 secondes[19].

P62 Que, malgré ce qui précède, le chef de l'opposition officielle et le premier ministre disposent respectivement de 55 secondes pour leurs questions et leurs réponses.

P63 Que soit abolie la distinction entre questions principales et questions complémentaires.

P64 Que, au début de chaque législature et au besoin pendant celle-ci, le président, après consultation des leaders parlementaires, détermine l'ordre dans lequel les députés interrogeront le gouvernement, en tenant compte du nombre de groupes parlementaires, de l'importance numérique de chacun d'entre eux et de la présence de députés qui ne sont rattachés à aucun groupe parlementaire.

P65 Que les rappels au règlement relatifs au déroulement de la période des questions soient soulevés après les votes reportés.

3.1.6. Question après une intervention

Les critiques de la formule actuelle des débats à l'Assemblée nationale ne portent pas que sur la durée des interventions et sur les répétitions qu'elle engendre. Elles concernent aussi son caractère linéaire et le manque d'interaction entre les intervenants; la règle de « l'alternance » (un député de la majorité/un député de l'opposition) ne suffit pas à rendre les débats vivants en raison du fait qu'un député qui désire réagir à une intervention doit attendre que son tour soit venu, éventuellement au cours d'une autre séance, pour pouvoir prendre le contre-pied du point de vue exprimé dans cette intervention.

Certes, « tout député peut demander la permission de poser une question au député qui vient de terminer une intervention. La question et la réponse doivent être brèves [art. 213 du *Règlement*]. » Mais, outre que cette possibilité est rarement utilisée, il demeure loisible à l'intervenant de refuser toute question.

C'est pourquoi il paraît souhaitable de soustraire au bon vouloir d'un intervenant la participation des autres députés à un débat en instituant une procédure qui leur reconnaisse le droit d'interroger cet intervenant.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P66 Que, au cours d'un débat, un député n'appartenant pas au même groupe parlementaire – ou au même parti – que l'auteur d'une intervention puisse poser une question à ce dernier immédiatement après cette intervention.

P67 Que cette question et la réponse qui y est apportée soient brèves.

19. En 1997, à la Chambre des communes, la durée des questions et des réponses a été ramenée à 35 secondes afin de permettre un plus grand nombre de questions posées. Depuis, entre 38 et 45 questions sont posées quotidiennement, comparativement aux 22 à 24 questions quotidiennes de la 35e législature (1994-1997).

3.1.7. Ajournement du débat

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE:

P68 Que seul l'auteur d'un projet de loi ou d'une motion – ou son représentant – puisse proposer l'ajournement du débat sur ce projet de loi ou cette motion.

3.1.8. Vote électronique

Le vote par appel nominal, en vigueur à l'Assemblée, a ses partisans et ses détracteurs.

D'un côté:

- on fait valoir le caractère transparent de cette procédure qui renforcerait l'imputabilité des députés à l'endroit des citoyens;
- on invoque aussi la valorisation du député que ses électeurs peuvent voir à l'œuvre;
- enfin, on souligne le côté pratique de cette façon de faire qui facilite le travail des leaders parlementaires et des whips.

D'un autre côté, on peut:

- prétendre que le vote par appel nominal est un obstacle à l'expression libre et spontanée de la position d'un député sur certaines questions, en raison de la « pression muette » de son groupe, à laquelle il peut difficilement échapper;
- affirmer que, même sans appel nominal, la position prise par chacun des députés, à l'issue d'un « vote enregistré » selon un autre mode, resterait accessible aux citoyens, par suite de son inscription au procès-verbal.

L'introduction du vote électronique que préconisent les propositions suivantes a précisément pour mérite de combiner les avantages d'un vote – temporairement – secret (moindre pression immédiate sur le député par son entourage) et d'un vote enregistré (divulgation de la position exprimée par chaque député). Qui plus est, la publication par voie électronique du résultat détaillé d'un vote tenu à l'Assemblée serait de nature à communiquer plus efficacement cette information aux médias et aux citoyens. Enfin, l'abandon ou la diminution du recours au rituel du vote par appel nominal engendreraient une économie appréciable de temps, tout en donnant de l'Assemblée une image résolument plus moderne.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE:

P69 Que le vote électronique remplace le vote par appel nominal, sauf quand l'Assemblée en décide autrement.

P70 Que, dans la mesure du possible, le résultat détaillé d'un vote électronique (c'est-à-dire la liste des députés qui ont voté « pour », de ceux qui ont voté « contre » et de ceux qui ont exprimé leur « abstention ») s'affiche dans la Salle de l'Assemblée dès après la proclamation de ce résultat par le président.

P71 Que, à défaut de ce qui précède, le résultat détaillé soit affiché dès que possible par le canal télévisuel de l'Assemblée nationale et sur son site Web, et soit ainsi immédiatement accessible aux médias et aux citoyens.

3.1.9. Nomination du secrétaire général et des secrétaires généraux adjoints de l'Assemblée nationale et durée de leur mandat

La règle proposée est conforme au processus de nomination des autres personnes agissant sous l'autorité de l'Assemblée nationale.

À titre de comparaison, le mandat:

- du Directeur général des élections est d'une durée de sept ans, renouvelable;
- du Protecteur du citoyen est d'une durée de cinq ans, renouvelable;
- du Vérificateur général est d'une durée de dix ans;
- du Commissaire au lobbyisme est d'une durée de cinq ans, renouvelable.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE:

P72 Que le secrétaire général et les secrétaires généraux adjoints de l'Assemblée nationale soient nommés par l'Assemblée nationale, sur proposition du premier ministre, avec l'approbation des deux tiers des membres de l'Assemblée. Que leur mandat soit d'une durée de sept ans, renouvelable.

3.2. COMMISSIONS

L'un des objectifs majeurs de la réforme parlementaire entreprise en 1982 était de doter les commissions parlementaires – milieu par excellence de l'action parlementaire des députés – d'une réelle autonomie d'action et d'initiative.

En décembre 1999, un Comité de réflexion sur le travail des commissions[20] a reçu pour mandat de « dresser l'état de la situation quant au fonctionnement actuel des commissions, d'identifier les principales difficultés rencontrées dans l'exercice de leurs attributions et de suggérer quelques pistes de solution pour améliorer leur performance ».

Dans leur rapport intitulé *De la nécessité du contrôle parlementaire*[21], les membres du Comité, après avoir dressé un bilan de la réforme parlementaire de 1982-1984 et avant de conclure à « l'urgence d'agir », ont formulé d'intéressantes recommandations dont s'inspirent certains des points qui suivent.

3.2.1. Compétence matérielle des commissions

En principe, les commissions sont constituées en fonction de leur compétence matérielle. De 1972 à 1984, sous l'empire du règlement Lavoie, on comptait près de 24 commissions; leur compétence matérielle correspondait, *grosso modo*, à celle des ministères, et, dans chacun de ces domaines, elles remplissaient l'ensemble des fonctions : étude détaillée des projets de loi, adoption des crédits budgétaires, etc. Une exception cependant, la commission dite des engagements financiers était chargée de l'examen des engagements financiers de tous les ministères.

Avec l'adoption du règlement actuel, en 1984, cette exception a été supprimée; aucune commission n'était désormais dotée d'une compétence fonctionnelle particulière.

En 1998, une brèche a été pratiquée dans le principe de la spécialisation uniquement matérielle des commissions par l'institution d'une Commission de l'administration publique dont le mandat est, notamment :

- de vérifier les engagements financiers de tous les ministères;
- d'entendre le Vérificateur général sur son rapport annuel;
- d'entendre, en vertu de la *Loi sur l'administration publique*, les ministres, les sous-ministres et les dirigeants d'organismes.

En fait, cette dernière expérience ne s'est guère révélée concluante puisque la Commission de l'administration publique a accumulé un retard considérable (dans certains cas, jusqu'à dix ans) dans l'examen des engagements financiers[22].

De son côté, le *Rapport statistique annuel sur les travaux des commissions parlementaires* illustre le déséquilibre existant entre les fardeaux respectifs des commissions :

- Exception faite de la Commission de l'Assemblée nationale, en 2000-2001, les commissions ont siégé au total 1 415 heures (ce qui représente en moyenne 142 heures chacune).
- De ce nombre :
  - 274 heures (soit 19,4 %) ont été accomplies par la Commission de l'économie et du travail;
  - tandis que la Commission de l'éducation n'a œuvré que pendant 31 heures (soit 2,2 %).
- En 2001-2002, les commissions ont siégé au total 1 221 heures (ce qui représente en moyenne 122 heures chacune).
- De ce nombre :
  - 198 heures (soit 16,3 %) ont été accomplies par la Commission des institutions;
  - la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation n'a œuvré, quant à elle, que pendant 19 heures (soit 1,6 %).

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P73 Que la compétence matérielle des commissions soit réaménagée de manière, notamment, à mieux équilibrer leur charge de travail et à accroître leur efficacité[23].

3.2.2. Commission de la procédure et des affaires parlementaires

Les propositions suivantes :

- changent l'appellation « Commission de l'Assemblée nationale » pour l'appellation : « Commission de la procédure et des affaires parlementaires »;

20. Comité composé de M^me^ Monique Gagnon-Tremblay, présidente de la Commission des affaires sociales; de M. Claude Pinard, vice-président de l'Assemblée nationale; de M. Matthias Rioux, président de la Commission de la culture; et de M. Sylvain Simard, président de la Commission des finances publiques.
21. *De la nécessité du contrôle parlementaire. Pour des commissions parlementaires stimulantes et performantes*, juin 2000. http://www.assnat.qc.ca/archives-36leg1se/fra/Publications/rapports/rapref.html
22. Commission de l'administration publique, *Rapport des conclusions et des recommandations à la suite de l'audition des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics sur leur gestion administrative*, décembre 2003. http://www.assnat.qc.ca/fra/37legislature1/commissions/cap/gestionadmin.htm#ANNEXE1
23. Voir l'annexe 5 : Dénomination et compétences des commissions.

- définissent la composition et la présidence de la Commission de la procédure et des affaires parlementaires;
- transfèrent à la Commission de la procédure et des affaires parlementaires les fonctions de la Sous-commission de la réforme parlementaire et abolissent cette dernière;
- instituent, sous l'autorité et la responsabilité de la Commission de la procédure et des affaires parlementaires, un Comité de coordination des commissions.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE:

P74 Que la Commission de l'Assemblée nationale prenne l'appellation de « Commission de la procédure et des affaires parlementaires ».

P75 Que soit abolie la Sous-commission permanente de la réforme parlementaire et que ses fonctions soient transférées à la Commission de la procédure et des affaires parlementaires.

P76 Que les fonctions de la Commission de l'Assemblée nationale soient les suivantes:

- l'étude de toute question relative aux pouvoirs et au fonctionnement de l'Assemblée ou de ses commissions;
- l'examen des règles de procédure de l'Assemblée et des commissions ainsi que la formulation de recommandations à leur sujet;
- la surveillance de l'évolution de la jurisprudence parlementaire;
- la préparation du débat annuel de l'Assemblée sur l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée et des commissions;
- l'étude et l'adoption des rapports du Comité de coordination des commissions (voir la proposition, page 82);
- les autres fonctions qui lui sont confiées par la loi et le *Règlement;*
- toute matière non confiée à une autre commission.

P77 Que la Commission de la procédure et des affaires parlementaires soit composée:

- de cinq représentants du groupe parlementaire gouvernemental;
- de trois représentants de l'opposition officielle;
- d'un représentant de chaque autre groupe parlementaire, le cas échéant;
- de deux représentants des présidents et vice-présidents de commission;
- du troisième vice-président de l'Assemblée, selon l'article 9 du *Règlement;*
- et du président de l'Assemblée.

P78 Que, malgré ce qui précède, le groupe parlementaire gouvernemental dispose de la majorité au sein de la Commission, c'est-à-dire d'au moins un membre de plus que l'ensemble des députés de l'opposition, y compris les présidents et vice-présidents de commission, le cas échéant, et le troisième vice-président de l'Assemblée; que, si nécessaire, le nombre de membres du groupe gouvernemental soit augmenté en conséquence.

P79 Que, à l'instar des autres commissions permanentes, la présidence de la Commission de la procédure et des affaires parlementaires soit composée d'un président et d'un vice-président.

P80 Que le président de l'Assemblée continue d'assumer la présidence de la Commission.

P81 Que le troisième vice-président de l'Assemblée soit d'office vice-président de la Commission.

P82 Que soit institué, sous l'autorité et la responsabilité de la Commission de la procédure et des affaires parlementaires, le Comité de coordination des commissions.

P83 Que les fonctions du Comité de coordination des commissions soient, notamment:

- la détermination de la compétence matérielle des commissions, ce qui comprend le pouvoir de préciser devant quelle commission répond un organisme public;
- la répartition, entre les commissions, du budget global qui leur est attribué;
- l'autorisation des commissions à siéger ailleurs que dans les édifices parlementaires;
- le dépôt d'un rapport d'activité à la Commission de la procédure et des affaires parlementaires, au plus tard le deuxième mardi de juin et le deuxième mardi de décembre de chaque année, ainsi qu'à la demande de la Commission ou lorsque le Comité le juge opportun.

P84 Que le Comité de coordination des commissions soit composé:

- de cinq présidents de commission;
- de trois vice-présidents de commission;
- d'un vice-président de l'Assemblée.

P85 Que, malgré ce qui précède, le groupe parlementaire gouvernemental dispose de la majorité au sein du Comité, c'est-à-dire d'au moins un membre de plus que l'ensemble des

députés de l'opposition, y compris les présidents et vice-présidents de commission et le vice-président de l'Assemblée, le cas échéant; que, si nécessaire, le nombre de membres du groupe gouvernemental soit augmenté en conséquence.

P86 Que le vice-président de l'Assemblée, membre du Comité de coordination des commissions, soit d'office président du Comité.

P87 Que le vice-président du Comité soit élu par et parmi les membres du Comité.

3.2.3. Nombre de commissions autorisées à se réunir simultanément

D'après le *Règlement* actuel (art. 145):

- « [...] Pendant celle [la période] des affaires du jour, trois commissions peuvent se réunir simultanément ».
- « Lorsque l'Assemblée ne tient pas séance, quatre commissions peuvent se réunir simultanément. »

Cette double règle non seulement retarde les travaux des commissions, mais, surtout, elle pénalise systématiquement les commissions qui exécutent un mandat d'initiative, car: « [...] Le mandat confié par l'Assemblée est prioritaire [art. 146]. » En d'autres termes, quand l'une ou l'autre des limites fixées par l'article 145 est atteinte, ce sont toujours les mandats d'initiative qui sont sacrifiés.

La réforme parlementaire de 1984 avait essentiellement pour objectifs d'accroître l'indépendance de l'Assemblée nationale par rapport au gouvernement et l'autonomie des commissions au sein de l'Assemblée.

En juin 2000, dans son rapport intitulé *De la nécessité du contrôle parlementaire,* le Comité de réflexion sur le travail des commissions note que « [...], la marge d'initiative des commissions parlementaires représente à peine 5 % du total de leur charge de travail. En matière de surveillance d'organismes, l'obligation d'entendre au moins un organisme public par année n'a pas été respectée: moins d'une vingtaine d'organismes publics ont été scrutés en dix ans, soit à peine 20 % de l'objectif fixé. Quant à l'examen des règlements, cette fonction a été presque totalement ignorée par les commissions. Enfin, la vérification des engagements financiers accumule des retards importants dans presque toutes les commissions[24]. »

Il y a donc lieu de reprendre ici, voire de dépasser les recommandations formulées, en juin 2000, par le Comité de réflexion sur le travail des commissions.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE:

P88 Que, lorsque l'Assemblée est en séance – sauf pendant les Affaires courantes (jusqu'aux votes reportés inclusivement) – puissent se réunir:

- trois commissions, sur mandat de l'Assemblée;
- une commission, sur mandat statutaire, réglementaire ou d'initiative.

P89 Que, lorsque l'Assemblée ne siège pas, puissent se réunir:

- deux commissions, sur mandat de l'Assemblée;
- trois commissions, sur mandat statutaire, réglementaire ou d'initiative.

P90 Que, lorsque l'Assemblée ne siège pas, la Salle de l'Assemblée nationale soit réservée en priorité aux séances de la cinquième commission.

3.2.4. Horaire des séances des commissions

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE:

P91 Que les commissions puissent se réunir du lundi au vendredi:

- de 9 h jusqu'à 12 h 30 (jusqu'à 11 h, lorsque l'Assemblée est en séance);
- et de 14 h *(ou dès après les votes reportés)* jusqu'à 18 h.

24. *Op. cit.* En réalité, depuis le 15 mai 1997, la Commission de l'administration publique est la seule commission parlementaire à vérifier les engagements financiers. Voir les propositions sur cette question au point 4.4.1.: Réorganisation du contrôle parlementaire.

3.2.5 Désignation des secrétaires de commission

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE:

P92 Que, à l'article 142 du *Règlement*, les mots « désigné par le Président » soient remplacés par les mots « rattaché au Secrétariat des commissions ».

Le nouvel article 142 se lirait ainsi:

« Dans chaque commission, un fonctionnaire rattaché au Secrétariat des commissions agit à titre de secrétaire. »

4. Redéfinition du rapport ENTRE L'EXÉCUTIF ET LE LÉGISLATIF

La réforme parlementaire vise, enfin, à redéfinir le rapport entre les pouvoirs exécutif et législatif, en cherchant à instaurer un meilleur équilibre entre eux.

Ainsi :

- L'Assemblée est appelée à exprimer plus clairement sa confiance à l'endroit du gouvernement.
- Le gouvernement est tenu de fournir – en temps utile – aux députés et aux citoyens une information plus substantielle sur le contenu des projets de loi et sur les conséquences de leur adoption, eu égard aux droits et aux obligations des personnes concernées.
- Le processus législatif est revu de manière :
  - à respecter un délai minimum entre la sanction d'une loi et son entrée en vigueur,
  - à rendre effectif l'examen de la législation déléguée par les commissions,
  - à restreindre le recours aux procédures législatives d'exception.
- Les moyens de contrôle de l'exécutif par l'Assemblée nationale – crédits budgétaires, engagements financiers, reddition de comptes par les ministères et les organismes publics, interpellations – sont revus de façon à les rendre plus efficaces et plus performants.

4.1. EXPRESSION DE LA CONFIANCE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE À L'ENDROIT DU GOUVERNEMENT

4.1.1. Vote sur la politique générale du gouvernement

À l'Assemblée nationale, la politique générale du gouvernement est exposée aux députés, au début d'une session :

- dans l'allocution du lieutenant gouverneur;
- et dans le discours d'ouverture prononcé par le premier ministre.

Le discours d'ouverture est suivi d'un débat, d'une durée de vingt-cinq heures. Au cours de ce débat, chaque député qui prend la parole « peut aborder tous les sujets. Il peut, à l'occasion de son intervention présenter une motion de censure [art. 50 du *Règlement*]. »

À la fin du débat, les motions de censure sont mises aux voix, mais, curieusement, l'Assemblée nationale ne se prononce pas sur la politique générale du gouvernement. De ce fait, elle prive ses membres de la possibilité d'approuver ou de blâmer globalement les grandes orientations gouvernementales, car les motions de censure présentées par les députés à l'occasion du débat sur le discours d'ouverture portent habituellement sur des questions particulières.

Par comparaison, bien qu'il comporte aussi la possibilité pour les députés de présenter des motions de censure, le débat qui suit le discours sur le budget porte sur la motion du ministre des Finances « proposant à l'Assemblée d'approuver la politique budgétaire du gouvernement [art. 271 du *Règlement*] ». Actuellement, il y a donc, à l'Assemblée nationale, deux façons de faire, selon qu'il s'agit de la politique générale du gouvernement ou de sa politique budgétaire.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P93 Que, après avoir prononcé le discours d'ouverture de la session, le premier ministre propose à l'Assemblée d'approuver la politique générale du gouvernement.

P94 Que cette motion soit mise aux voix à la fin du débat qui suit le discours du premier ministre, après les votes sur les motions de censure.

4.1.2. Motions de censure et motions de confiance

Une caractéristique de notre système de gouvernement parlementaire réside dans le fait que le premier ministre et son gouvernement sont responsables devant l'Assemblée nationale et qu'ils doivent conserver l'appui et la confiance d'une majorité de députés pour demeurer en poste.

Cette tradition, qui n'est mentionnée nulle part dans les lois ou dans le *Règlement de l'Assemblée nationale*, est de nature constitutionnelle. Par conséquent, ce qui constitue une question engageant la confiance à l'endroit du gouvernement ne relève pas de la procédure parlementaire et ne peut non plus être tranché par le président. C'est pourquoi l'idée même de l'inscrire dans un texte législatif ou réglementaire serait pour le moins délicate, voire périlleuse.

Par ailleurs, comment clarifier une question que, de son côté, la presse s'ingénie parfois à compliquer : Quand et à quelles conditions peut-on considérer que le gouvernement a perdu la confiance de l'Assemblée et, de ce fait, est tenu de démissionner? Suffit-il que soit adoptée une motion de censure portant sur un point, souvent très précis, de son action? Suffit-il que le gouvernement perde un vote sur une simple motion, voire une motion de procédure? Suffit-il qu'il soit battu à l'occasion d'un vote sur un simple projet de loi, voire sur une étape de l'étude de ce projet de loi? Suffit-il enfin que l'Assemblée adopte une motion à laquelle s'est opposé le gouvernement[25]?

25. Par exemple, l'adoption par la Chambre des communes du Canada, le 5 novembre 2002, d'une motion de l'opposition officielle, malgré le vote contraire du gouvernement, mettant celui-ci en minorité sur la question de l'élection au scrutin secret des présidents de comité.

Dans ces circonstances, le gouvernement et l'Assemblée auraient tout avantage :

- à clarifier une situation douteuse : L'auteur de la motion et ses supporteurs avaient-ils vraiment l'intention de renverser le gouvernement?
- à vérifier la constance des objectifs de l'Assemblée : La nuit ne porte-t-elle pas conseil?

Dès lors, le cas échéant, pourquoi le gouvernement ne soulèverait-il pas, sans délai et automatiquement, la question de la confiance?

Le caractère automatique de l'inscription au feuilleton d'une motion de confiance au nom du premier ministre permettrait :

- d'amener cette question de la confiance sur le plan de la procédure parlementaire et, par conséquent;
- de soustraire ladite question à l'arbitraire des interprétations politiques et médiatiques pour la soumettre, tout simplement, aux dispositions du règlement interne de l'Assemblée.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P95 Que, après que l'Assemblée :

- a voté la censure du gouvernement ou,
- a rejeté une motion ou un projet de loi du gouvernement ou,
- a adopté une motion à laquelle s'est opposé le gouvernement,

l'inscription au feuilleton d'un préavis de motion de confiance soit réputée demandée par le premier ministre.

P96 Que la motion de confiance soit inscrite au feuilleton de la séance suivante et qu'elle soit réputée présentée par le premier ministre, immédiatement avant les affaires prioritaires de ladite séance.

P97 Que cette motion soit l'objet d'un débat restreint avant sa mise aux voix.

P98 Que ce débat suspende les travaux des commissions.

P99 Que les dispositions précédentes ne s'appliquent pas aux votes tenus en commission.

4.2. LÉGISLATION

4.2.1. Documents d'accompagnement des projets de loi

Les membres de l'Assemblée nationale sont-ils suffisamment documentés sur la portée des lois qu'ils sont appelés à voter? Les députés de l'opposition en particulier doivent se satisfaire des recherches effectuées par leurs assistants et des notes explicatives apparaissant en tête des projets de loi.

Les notes explicatives, c'est aussi tout ce dont disposent les citoyens, en particulier ceux qui voudront prendre position sur un projet de loi en commission, à moins que ces personnes n'appartiennent à des groupes organisés disposant de services de recherche.

Si, aux objectifs de la présente réforme parlementaire, il est ajouté celui de la transparence des travaux de l'Assemblée, lequel devrait contribuer au développement d'un plus grand intérêt des citoyens à ces travaux, il paraît important que les projets de loi, au moment de leur présentation officielle, soient accompagnés de textes plus complets et plus précis que les notes explicatives habituelles, soit un document sur la politique gouvernementale dans le domaine touché par le projet de loi, ainsi qu'un document sur les conséquences financières de l'adoption éventuelle de ce projet de loi.

Les notes explicatives exposent sommairement l'objet du projet de loi et fournissent des explications sur ses principales dispositions. Elles peuvent aussi décrire le contexte légal dans lequel s'inscrit le projet de loi et faire état des pratiques de rédaction législative auxquelles on a eu recours. Elles doivent être formulées avec neutralité, sans exposé de motif ni argumentation.

Le document sur la politique gouvernementale mettrait en avant la politique et les objectifs poursuivis par le gouvernement au moyen de la présentation de son projet de loi. Il ferait aussi état des consultations que le gouvernement a menées et des effets prévus du projet de loi dans les domaines qu'il est susceptible d'affecter, notamment ceux qui sont traités dans les chartes. De par la possibilité qu'il offre au gouvernement de faire la promotion de son projet de loi, le document sur la politique gouvernementale constituerait un complément utile aux notes explicatives. Pour sa part, le député qui présente un projet de loi devrait faire état des consultations qu'il a menées, le cas échéant, et des effets prévus de son projet de loi dans les domaines qu'il est susceptible d'affecter.

Enfin, le document sur les conséquences financières de l'adoption éventuelle d'un projet de loi fournirait une évaluation du coût escompté de son application par l'État (gouvernement, minis-

tères et organismes publics) et, s'il y a lieu, par les collectivités locales, les organismes privés, les entreprises et les particuliers. Ce document pourrait aussi comporter un aperçu de la période au cours de laquelle ce coût devrait être supporté et une approximation du degré de certitude des chiffres avancés.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE:

P100 Que, lors de la présentation d'un projet de loi du gouvernement, le ministre soit tenu de déposer, outre les notes explicatives habituelles:

- un document sur la politique du gouvernement dans le domaine visé par le projet de loi;
- un document sur les conséquences financières du projet de loi tant pour les citoyens que pour l'État.

4.2.2. Recommandation du lieutenant-gouverneur

La procédure actuelle suivie à l'Assemblée pour la recommandation d'un projet de loi par le lieutenent-gouverneur manque de transparence, voire de rigueur[26].

Sans verser dans le formalisme qui caractérise la lecture du message du lieutenant-gouverneur recommandant les crédits annuels ou supplémentaires à la considération de l'Assemblée, il y a lieu d'améliorer la façon dont est rendue publique la recommandation du lieutenant-gouverneur relative aux projets de loi qui la requièrent, c'est-à-dire les projets de loi portant sur l'affectation d'une partie du revenu public, d'une taxe ou d'un impôt.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE:

P101 Que la recommandation du lieutenant-gouverneur requise pour un projet de loi qui entraîne la dépense de deniers publics soit publiée:

- dans le feuilleton, avant la présentation du projet de loi, et
- au début du projet de loi, ou qu'elle soit annexée à celui-ci.

P102 Que, après la présentation du projet de loi, la recommandation du lieutenant-gouverneur soit reproduite au procès-verbal de l'Assemblée.

P103 Que, lorsqu'elle est requise pour l'adoption d'un projet de loi d'un député, la recommandation du lieutenant-gouverneur:

- puisse être obtenue par le gouvernement à toute étape de l'étude de ce projet de loi;
- soit rendue publique de la même manière que la recommandation du lieutenant-gouverneur pour les projets de loi du gouvernement.

4.2.3. Délai entre la sanction et l'entrée en vigueur d'une loi

L'article 5 de la *Loi d'interprétation* édicte que: « Une loi entre en vigueur le trentième jour qui suit celui de sa sanction, à moins que la loi n'y pourvoie autrement. »

De fait, entre le 25 mars 1996 (début de la deuxième session de la 35e législature) et le 16 juillet 2003, 146 projets de loi publics ont reçu la sanction du lieutenant-gouverneur.

De ces 146 lois:

- 112 (76,7 %) sont entrées en vigueur le jour de leur sanction;
- 20 (13,6 %) sont entrées – ou vont entrer – en vigueur par décret du gouvernement;
- 9 (6,1 %) sont entrées en vigueur moins de 30 jours après leur sanction;
- 5 (3,4 %) sont entrées en vigueur plus de 30 jours après leur sanction.

C'est donc seulement 3,4 % des lois adoptées au cours d'une période de sept ans qui, à coup sûr, respectent la norme « par défaut » énoncée dans la *Loi d'interprétation*.

La règle des 30 jours, dont la réforme cherche à généraliser l'application, vise notamment à faciliter la connaissance par les citoyens de leurs droits et de leurs obligations. En effet, pour que l'adage « nul n'est censé ignorer la loi » conserve toute sa signification, les citoyens doivent disposer d'une période raisonnable pour s'informer avant que la loi ne s'applique.

26. « Selon la pratique [suivie à l'Assemblée], la recommandation est acheminée par un ministre de la Couronne et comporte une présomption de l'accord du lieutenant-gouverneur. Selon une décision rendue par la présidence, celle-ci doit prendre la parole du ministre qui fait une telle déclaration. Quant au moment où cette déclaration doit être faite, la présidence de l'Assemblée a également reconnu que, même si la recommandation royale est habituellement communiquée à l'Assemblée au début du débat sur l'adoption du principe par le ministre qui présente le projet de loi, il n'y a aucune obligation à cet égard. » *La procédure parlementaire du Québec*, p. 298.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE:

P104 Que, sauf exception dûment motivée par l'auteur (ministre ou député) d'un projet de loi, dans une déclaration au cours de l'étude de ce projet de loi, l'entrée en vigueur d'une loi soit fixée au trentième jour qui suit celui de sa sanction ou à une date postérieure.

4.2.4. Examen des projets de règlement et des règlements

Le Comité de réflexion sur le travail des commissions[27] s'est penché sur la question de l'examen des projets de règlement et des règlements par les députés. Les données qu'il a recueillies illustrent l'ampleur du corpus des textes législatifs et réglementaires. Elles révèlent que le gouvernement adopte près d'une centaine de nouveaux règlements par année et que le nombre de pages publiées dans la *Gazette officielle* est quatre fois plus élevé que le volume des lois adoptées annuellement par l'Assemblée nationale.

Dans son rapport, le Comité note que, même si elles ont le pouvoir d'examiner de leur propre chef les règlements et les projets de règlement, les commissions ont généralement fait fi de cette fonction depuis 1984.

Par ailleurs, à l'instar du Protecteur du citoyen et du Barreau du Québec, le Comité estime que les députés doivent être en mesure d'exercer un contrôle aussi bien en aval qu'en amont de la mise en application d'un projet de loi. Il est aussi d'avis que les parlementaires doivent être associés à la préparation du règlement qui découle de l'adoption d'un projet de loi et qu'à cette fin ils doivent, idéalement, disposer de tous les textes législatifs et réglementaires afin de donner un consentement éclairé à l'adoption d'un projet de loi.

De toute évidence, conclut le Comité, les parlementaires ont le devoir d'exercer une surveillance adéquate de l'exercice du pouvoir réglementaire par le gouvernement; les commissions ne peuvent plus passer outre à cette fonction. Il recommande donc que l'Assemblée nationale s'inspire de l'expérience de certaines autres assemblées parlementaires afin de préciser le cadre de l'examen des règlements et d'en faire un moyen de contrôle efficace. Il cite en exemple le *Règlement de la Chambre des communes* du Canada, qui énonce treize critères sur lesquels le Comité mixte (Sénat et Chambre des communes) sur l'examen de la réglementation peut s'appuyer pour exercer un contrôle de la législation déléguée, ainsi que celui de l'Assemblée législative de l'Ontario, qui en énumère neuf.

Le Comité relève aussi que, dans certains parlements, on a confié cette fonction à une commission parlementaire spécialisée, mais il croit préférable que chaque commission développe sa propre expertise dans le domaine de l'examen de la réglementation de manière à être mieux habilitée à évaluer la portée des projets de loi qu'elle a, par ailleurs, l'obligation d'examiner en détail.

Le Comité poursuit en affirmant qu'avec l'aide d'un personnel compétent et de ressources adéquates (une équipe de juristes et le recours à des grilles d'analyse et autres outils de travail pertinents), les commissions pourraient faire un travail fort utile, du point de vue des citoyens, pour faire ressortir la réglementation désuète, abusive ou inutilement complexe.

Enfin, le Comité recommande que les commissions aient l'obligation d'examiner annuellement au moins un règlement existant dans le domaine de leur compétence.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE:

P105 Que chaque commission examine annuellement au moins un règlement ou projet de règlement dans le domaine de sa compétence.

P106 Que le rapport de chaque commission sur l'examen d'un ou de plusieurs règlements ou projets de règlement, s'il contient des observations ou des recommandations, soit étudié dans le cadre d'une interpellation.

P107 Que le cadre de l'examen des règlements et des projets de règlement soit précisé, en particulier les critères sur lesquels les commissions puissent fonder leur évaluation.

4.3. PROCÉDURE LÉGISLATIVE

4.3.1. Délai d'adoption d'un projet de loi

La classe politique et le monde des médias se livrent à un drôle de jeu. Des deux côtés, on considère comme « normal » que le feuilleton soit vidé – ou presque – de son contenu législatif avant les ajournements du 23 juin et du 21 décembre. Pour y parvenir, le gouvernement recourt parfois à la suspension des règles permanentes, aussi appelée « guillotine » ou « bâillon ». Ce que lui reprocheront certains observateurs qui dénon-

27. Voir le point 3.2.: Commissions.
28. Gilles Lesage, « Parodie parlementaire à Québec », *Le Devoir*, 28 décembre 1992.

ceront tantôt « une pitoyable parodie parlementaire[29] », tantôt « un bilan législatif d'une minceur à faire pâlir les anorexiques[30] ».

Pour que cesse le « sprint des fins de session », un changement de mentalité s'impose :

- Tant au gouvernement et dans l'opposition que chez les médias, on doit se convaincre que rien n'est plus normal, au moment d'ajourner en juin ou en décembre, que de laisser au feuilleton, en vue de la reprise des travaux, des projets de loi que l'Assemblée n'a pas eu le loisir d'étudier en profondeur, surtout s'ils sont importants.
- Les ministères doivent reconnaître que le processus législatif n'est pas qu'un inévitable supplice que le leader du gouvernement peut abréger au moyen de procédures prévues à cette fin. Les projets de loi cesseront alors d'être présentés à la dernière minute ou leur adoption sera reportée à la reprise des travaux de l'Assemblée.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P108 Que l'article 22 du *Règlement* soit remplacé par ce qui suit :

> « Un projet de loi présenté entre le deuxième mardi de février et le deuxième jeudi de juin, ou entre le deuxième mardi de septembre et le deuxième jeudi de décembre – ou pendant le prolongement de chacune de ces périodes de session – ne peut être adopté pendant la même période, sous réserve du consentement unanime de l'Assemblée ou des dispositions du *Règlement* relatives à la suspension de certaines règles de procédure. »

4.3.2. Motion de clôture et motion de suspension des règles

La procédure médiatiquement appelée « bâillon » ou « guillotine » a, entre autres qualificatifs, été décrite comme « antidémocratique ». Une telle critique, qui n'a rien de nouveau et qui a visé les gouvernements qui se sont succédé au cours des dernières décennies, est d'ailleurs presque devenue un leitmotiv de fin de période de session[30]. Aussi, une réforme parlementaire, s'inscrivant dans un processus de réforme des institutions démocratiques, doit-elle prendre ce problème à bras le corps.

Le régime parlementaire de type britannique repose, entre autres, sur deux principes :

- Le premier, selon lequel, en démocratie, l'opposition parlementaire doit avoir toute la latitude nécessaire pour exprimer son point de vue sur une initiative gouvernementale.
- Le second, en vertu duquel, après un débat raisonnable, la majorité gouvernementale doit pouvoir faire adopter son texte.

De ces deux principes découle l'existence d'une procédure dite de « clôture » qui vise à ordonner à une commission de mettre fin à l'étude détaillée d'un projet de loi et de faire rapport à l'Assemblée, à un moment déterminé. Le leader du gouvernement est autorisé à recourir à cette procédure, décrite aux articles 249 à 251 du *Règlement de l'Assemblée nationale*, quand il estime que l'opposition utilise en commission une tactique d'obstruction systématique en vue de retarder, sinon d'empêcher l'adoption du projet de loi.

Le problème inhérent à la procédure de « clôture » réside dans le fait que la motion, prévue à l'article 251 et au moyen de laquelle le leader du gouvernement peut ramener à l'Assemblée un projet de loi qui « s'éternise » en commission, « fait l'objet d'un débat à une séance suivante ». Or, un tel débat, qui est reporté au lendemain et qui accorde un temps de parole à chaque député, constitue lui-même un instrument supplémentaire entre les mains de l'opposition pour bloquer le projet de loi. C'est là une des raisons pour lesquelles les leaders successifs ont progressivement abandonné la motion de clôture au profit de la motion de suspension des règles.

De son côté, la motion de suspension des règles, prévue aux articles 182 à 184 du *Règlement*, n'a pas été conçue d'abord pour accélérer l'étude et l'adoption d'un projet de loi. Elle vise, d'une façon générale, à écarter, pour un temps déterminé, une ou certaines règles permanentes de procédure, pour un motif qu'elle doit indiquer. L'un des avantages de la motion de suspension des règles par rapport à la motion de clôture est qu'elle « fait l'objet d'un débat restreint » (art. 182 du *Règlement*) seulement, c'est-à-dire d'un débat « d'au plus deux heures » (art. 210 du *Règlement*). On comprend qu'elle ait la préférence des leaders du gouvernement.

29. Gilles Lesage, cité par Réjean Pelletier, « La vie parlementaire », *L'année politique au Québec 1990-1991*, Québec/Amérique, 1992.

30. Par exemple : « *Fin de la session parlementaire. La démocratie encore gifflée.* La Centrale des syndicats du Québec (CSQ) constate que, malheureusement, encore une fois au Québec, une session parlementaire se termine avec un bâillon sur des projets de loi alors adoptés à la vapeur. Neuf projets de loi [...] sont devenus lois aujourd'hui. [...] La CSQ considère que la façon de plus en plus fréquente de conclure des sessions parlementaires par l'utilisation abusive du bâillon sont autant de taches à la démocratie et au parlementarisme québécois. » CSQ, communiqué du 21 juin 2001.

Un autre avantage de la motion de suspension des règles est qu'elle a une portée plus large que la motion de clôture. Alors que celle-ci n'a d'effet que sur le travail d'une commission, qu'elle a pour objet de stopper, la motion de suspension des règles, par contre, est à géométrie variable :

- Elle peut viser tout élément du processus législatif – depuis la présentation du projet de loi jusqu'à son adoption finale, en passant par l'adoption du principe, l'étude détaillée en commission et la prise en considération du rapport de cette dernière – ou l'ensemble de ces éléments.
- Elle peut même « viser l'adoption de plusieurs projets de loi[31] ».

Concernant ces deux derniers points, le président de l'Assemblée a cru bon de déclarer que la motion de suspension des règles n'est « pas le meilleur outil dont pourrait disposer l'Assemblée pour encadrer temporellement l'étude d'un projet de loi avec crédibilité et dans le respect des principes démocratiques fondamentaux[32] ».

Pour cette dernière raison, mais aussi pour :

- mettre fin aux échanges rituels et acrimonieux entre le gouvernement et l'opposition sur la suspension des règles et sur les motifs invoqués pour recourir à cette mesure;
- redonner une certaine respectabilité aux travaux de l'Assemblée;
- ramener les motions respectives de clôture et de suspension des règles à leur raison première et, de la sorte;
- encourager un usage rationnel de la procédure parlementaire;

il paraît urgent :

- de lever au moins un des obstacles à l'utilisation de la motion de clôture;
- de restreindre expressément la facilité de recours à la motion de suspension des règles.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P109 Que les motions respectives de clôture et de suspension des règles soient rééquilibrées dans un sens plus favorable à la motion de clôture, afin de favoriser son utilisation en lieu et place du recours à la motion de suspension des règles, notamment :

- que le débat sur la motion de clôture ne nécessite plus de préavis et, par conséquent, puisse commencer le jour même de sa présentation; que, de plus, sa durée soit limitée à deux heures;
- que la durée du débat sur la motion de suspension des règles soit portée à quatre heures, sauf si ladite motion est précédée d'un préavis.

P110 Que l'article 251 soit modifié par le remplacement, dans la deuxième phrase, des mots « à une séance suivante » par le mot « restreint ».

Le nouvel article 251 se lirait ainsi :

Motion de clôture

« Si aucun accord n'a pu être conclu, le leader du gouvernement peut alors faire une motion indiquant le moment où la commission devra mettre fin à ses travaux et faire rapport à l'Assemblée. Cette motion sans préavis, qui ne peut être amendée, fait l'objet d'un débat restreint. Au terme de ce débat, le leader du gouvernement a droit à une réplique de dix minutes. »

P111 Que la motion de suspension des règles puisse prévoir la suspension automatique des dispositions en vigueur qui vont à l'encontre de la règle temporaire proposée par le leader du gouvernement.

P112 Que l'article 182 soit modifié par l'insertion, après les mots, « la règle qui s'appliquerait. » des mots suivants :

« Elle peut aussi indiquer que toute règle contraire à cette dernière sera aussi implicitement suspendue.

« Malgré l'article 188, cette motion peut être présentée le jour même de son inscription au feuilleton. »

Le nouvel article 182 se lirait ainsi :

Suspension de certaines règles

« Le leader du gouvernement ou un ministre peut proposer la suspension de toute règle de procédure prévue aux paragraphes 2° et 3° de l'article 179.

« La motion doit indiquer le motif de la suspension et, s'il y a lieu, la règle qui s'appliquerait. Elle peut aussi indiquer que toute règle contraire à cette dernière sera aussi implicitement suspendue.

31. Décision 182-6 du 18 juin 1996, *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*.
32. Décision 182-20 du 19 décembre 2000, *Recueil de décisions concernant la procédure parlementaire*.

« Malgré l'article 188, cette motion peut être présentée le jour même de son inscription au feuilleton. Elle fait l'objet d'un débat restreint et ne peut être amendée ni scindée. »

P113 Que l'article 183 soit remplacé par le suivant :

Motion sans préavis

« La motion peut être présentée sans préavis. Le cas échéant, elle fait l'objet d'un débat dont la durée est d'au plus quatre heures. »

P114 Qu'une motion de suspension des règles ne puisse être utilisée pour permettre l'étude et l'adoption de plus d'un projet de loi à la fois.

P115 Que l'article 184 soit remplacé par le suivant :

Projet de loi

« La motion ne peut tendre à l'étude de plus d'un projet de loi; celui-ci doit être distribué au moment où la motion est présentée. »

4.4. CONTRÔLE DE L'EXÉCUTIF

4.4.1. Réorganisation du contrôle parlementaire

A. CRÉDITS BUDGÉTAIRES

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P116 Que l'Assemblée nationale, par l'intermédiaire de la commission plénière et de ses commissions permanentes, étudie les crédits pour lesquels le gouvernement demande son approbation.

Qu'à cette fin, elle compare :

- d'une part, « les choix effectués dans l'allocation des ressources[33] », c'est-à-dire les crédits demandés,

avec,

- d'autre part, « les actions envisagées pour atteindre les objectifs fixés dans le plan stratégique[34] » – et, s'il y a lieu, dans la déclaration de services aux citoyens des ministères et des organismes budgétaires – ainsi que « la présentation des résultats obtenus par rapport aux objectifs prévus par le plan stratégique[35] » de l'exercice précédent.

P117 Que, dans le cadre de cette étude, toute intervention portant sur un engagement financier (tel que ce dernier est défini dans le chapitre II des *Règles de fonctionnement de l'Assemblée nationale*) – ou sur une dépense ou une approbation – survenu dans un précédent exercice financier soit déclarée non pertinente, conformément à l'article 211 du *Règlement*[36].

B. ENGAGEMENTS FINANCIERS

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P118 Que, dans les deux années suivant la transmission de la liste des engagements financiers par le Conseil du trésor à la Commission de l'administration publique, celle-ci vérifie ces engagements.

P119 Que la Commission vérifie, en priorité, les engagements financiers qui font l'objet de recommandations ou d'observations dans un rapport du Vérificateur général, y compris ceux de moins de 25 000 $, le cas échéant.

P120 Que la Commission détermine, en séance de travail, les autres engagements financiers qu'elle entend vérifier.

P121 Que, à l'expiration du délai de deux ans mentionné plus haut, les engagements financiers non vérifiés soient réputés ne plus être susceptibles de vérification, sauf si la Commission en décide autrement.

C. REDDITION DE COMPTES

a. Devant la Commission de l'administration publique

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE :

P122 Que l'article 117.6 du *Règlement* soit remplacé par ce qui suit :

La Commission de l'administration publique :

– vérifie les engagements financiers;

33. *Loi sur l'administration publique* (L.R.Q., c. A-6.01), art. 46.
34. *Ibid.* art. 24.
35. *Loc. cit.*
36. « Tout discours doit porter sur le sujet en discussion. »

- entend, chaque année, le Vérificateur général sur son rapport annuel;
- entend, en vertu de la *Loi sur l'administration publique*, au moins une fois tous les quatre ans, les sous-ministres ou les dirigeants d'organisme public, selon le cas, afin de discuter de leur gestion administrative et, prioritairement, s'il y a lieu, de toute autre matière de nature administrative relevant de ces ministères ou organismes et signalée dans un rapport du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen;
- examine les comptes publics[37];
- étudie toute autre matière qui lui est confiée par l'Assemblée;
- de sa propre initiative, étudie toute autre matière d'intérêt public dans le champ de sa compétence.

P123 Que les rapports de la Commission de l'administration publique contenant des recommandations soient, dans les six mois de leur dépôt à l'Assemblée, débattus prioritairement dans le cadre d'une interpellation.

b. Devant les autres commissions permanentes

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE:

P124 Que le deuxième alinéa de l'article 120 du *Règlement* soit modifié par la suppression des mots « la gestion ».

L'article 120 modifié se lirait ainsi:

« De leur propre initiative, les commissions étudient:

- les projets de règlement et les règlements;
- les orientations et les activités des organismes publics;
- toute autre matière d'intérêt public. »

P125 Que, au cours d'une année, chaque commission réalise au moins un mandat d'initiative dans l'une ou l'autre des catégories mentionnées dans la précédente proposition.

P126 Que le premier alinéa de l'article 294 du *Règlement* doit modifié par la suppression des mots « la gestion ».

Cet alinéa modifié se lirait ainsi: « chaque commission examine annuellement les orientations et les activités d'au moins un organisme public soumis à son pouvoir de surveillance ».

P127 Que les mandats statutaires faisant obligation, à une commission parlementaire autre que la Commission de l'administration publique, d'étudier la gestion administrative d'un ministère, d'une unité administrative ou d'un organisme public soient abrogés ou confiés à la Commission de l'administration publique, désignée « commission parlementaire compétente ».

4.4.2. Interpellations

Historiquement, les interpellations ont succédé aux « questions avec débat » qui avaient été instituées afin de remplacer la période des questions du vendredi. Elles ont donc pour fonction de permettre au député de l'opposition qui a inscrit un avis d'interpellation au feuilleton et aux autres députés de sa commission de « dialoguer » avec le ministre compétent sur un sujet déterminé. Il semble qu'à l'usage, on trouve la formule grise, terne, ennuyeuse, et, par conséquent, peu susceptible de capter l'attention et de susciter l'intérêt des citoyens. Aussi cherche-t-on une façon de l'améliorer.

La réforme propose de faire porter prioritairement les interpellations sur des questions étudiées par les commissions et sur lesquelles celles-ci auraient formulé des recommandations. Les sujets abordés auraient l'avantage d'avoir préalablement été fouillés par les députés dans le cadre de leur commission, ce qui conférerait aux interpellations davantage de profondeur.

Parmi les thèmes susceptibles d'être, en priorité, l'objet d'interpellations, mentionnons:

- les rapports des commissions sur la reddition de comptes des ministères et des organismes publics;
- les rapports des commissions sur la législation

37. « Les comptes publics contiennent:
1° les états financiers consolidés du gouvernement;
2° les renseignements sur les revenus, les dépenses et les autres coûts des ministères et des organismes budgétaires;
3° un état des crédits permanents et annuels et des mandats spéciaux pour l'année ainsi que des dépenses et autres coûts imputés sur chaque crédit et chaque mandat spécial;
4° un rapport de l'excédent des dépenses et des autres coûts des ministères et organismes budgétaires portés aux comptes d'une année financière sur les crédits alloués pour cette même année;
5° les autres renseignements nécessaires pour expliquer la situation financière du gouvernement. »
Loi sur l'administration financière (L.R.Q., c. A-6.001), art. 86.

déléguée (règlements et projets de règlement);

– tout autre rapport de commission comportant des recommandations.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE:

P128 Que les sujets prioritaires des interpellations soient les rapports de commission contenant des recommandations, c'est-à-dire ceux qui portent sur:

- la reddition de comptes des ministères et des organismes publics;
- la législation déléguée (règlements et projets de règlement);
- toute autre question sur laquelle une commission s'est prononcée formellement.

P129 Que les autres sujets des interpellations soient ceux qui sont inscrits au feuilleton.

P130 Que les sujets des interpellations inscrits au feuilleton portent sur des questions à la fois précises et d'intérêt général.

P131 Que les interpellations, d'une durée de deux heures, aient lieu le jeudi après-midi, à compter de 14 h, ou dès la fin des votes reportés si ceux-ci sont tenus après 14 h, au cours d'une séance de la commission compétente, et qu'elles se déroulent dans une salle de commission.

P132 Que les articles 300 à 303 du *Règlement* soient modifiés de façon que la procédure soit adaptée à leur nouvelle compétence et que, notamment:

- la durée des interventions soit réduite;
- les membres de la commission puissent interroger le ministre de la même façon qu'à l'étude des crédits;
- le défaut de quorum puisse être soulevé;
- la Commission fasse rapport à l'Assemblée.

P133 Que soient abrogés les articles 94 et 95 du *Règlement* concernant les débats à l'Assemblée sur les rapports de commission contenant des recommandations[38].

4.5. MINISTRES EN COMMISSION

La question de la participation des ministres aux travaux des commissions, et en particulier de leur statut au sein de celles-ci, a été abordée et fortement discutée par les réformateurs de 1982-1984.

Le projet de réforme déposé en 1982 proposait ce qui suit: « Lors de l'étude article par article d'un projet de loi, le ministre parrain ne serait ni membre ni intervenant, mais comparaîtrait à titre de représentant du Conseil exécutif à la barre de la commission pour défendre son projet; il prendrait la parole aussi souvent qu'il le voudrait et pourrait proposer des amendements [p. 4 et 5]. »

Une autre école de pensée souhaitait exclure complètement les ministres des commissions. Une troisième préférait le *statu quo*. Un compromis a été trouvé et une formulation positive, retenue:

- « Le ministre ou le député qui présente un projet de loi est membre de plein droit de la commission qui l'étudie [art. 125 du *Règlement*]. »
- « Un ministre peut être membre d'une commission pour la durée d'un mandat si la motion d'envoi adoptée par l'Assemblée l'indique [art. 124 du *Règlement*]. »

Dans les faits, la réforme de 1984 n'a rien (ou presque rien) changé à la situation antérieure puisque:

- Les ministres sont restés automatiquement membres des commissions étudiant les projets de loi qu'ils présentent.
- La quasi-totalité des autres motions d'envoi d'un mandat en commission indique que le ministre compétent en sera membre.

LE LEADER DU GOUVERNEMENT ET MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA RÉFORME DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES PROPOSE:

P134 Que les commissions soient composées exclusivement de députés qui ne sont pas membres du Conseil des ministres.

P135 Que, malgré ce qui précède, un ministre puisse participer aux travaux de toute commission, au même titre qu'un député qui n'est membre d'aucune commission, selon l'article 132 du *Règlement* qui se lit ainsi:

« Le député qui n'est membre d'aucune commission peut participer sans droit de vote aux travaux de toute commission. »

38. Voir le point 3.1.4.: Horaire des séances de l'Assemblée.

P136 Que cet article 132 du *Règlement* soit interprété comme permettant à tout ministre, non seulement de prendre part aux délibérations, mais aussi de présenter des motions.

P137 Que soient maintenus les articles 163 et 164 du *Règlement* concernant l'audition et la convocation d'un ministre par une commission.

P138 Que, pendant les séances des commissions, les ministres prennent place à la table des témoins (avec leurs collaborateurs, s'il y a lieu).

P139 Que, malgré ce qui précède, un ministre puisse prendre place avec ses collègues députés à l'occasion de la tenue d'une consultation – générale ou particulière – par une commission.

P140 Qu'un ministre puisse toujours agir en remplacement d'un autre ministre.

ANNEXE 1

AFFAIRES DES DÉPUTÉS

Proposition de règles de fonctionnement

1. Tout député – à l'exception du président de l'Assemblée et des membres du Conseil des ministres – peut transmettre au secrétaire général de l'Assemblée, qui l'enregistre, le texte d'un projet de loi ou d'une motion dont le sujet relève de la compétence de l'Assemblée.
2. Dans la semaine suivant cette transmission – ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans la semaine suivant la reprise de ses travaux – le secrétaire général communique au député un avis écrit sur la recevabilité de son projet de loi ou de sa motion.
3. S'il est négatif, l'avis du secrétaire général doit être motivé.
4. Le député dont le projet de loi ou la motion est irrecevable, de l'avis du secrétaire général, dispose d'une semaine pour transmettre au président l'information pertinente et des arguments en faveur de la recevabilité de son projet de loi ou de sa motion.
5. Dans la semaine suivant cette transmission – ou, si l'Assemblée ne siège pas, dans la semaine suivant la reprise de ses travaux – le président informe par écrit l'auteur du projet de loi ou de la motion de sa décision sur la recevabilité de son projet de loi ou de sa motion et des motifs sur lesquels elle s'appuie.
6. Les projets de loi et les motions déclarés recevables sont inscrits en préavis au feuilleton, conformément aux articles 232 ou 188 du *Règlement*. Les projets de loi peuvent ensuite être présentés à l'Assemblée, conformément aux articles 233 et 234.
7. Dans le mois suivant l'ouverture de la première session d'une législature – ou, au besoin, au cours d'une législature – le président procède au tirage au sort des noms d'au plus dix auteurs de projets de loi et dix auteurs de motions.
8. Si un député est l'auteur de plus d'un texte (projet de loi ou motion) inscrit au feuilleton, il dispose de 24 heures pour déterminer celui qui doit être retenu et en informer par écrit le président.
9. Le président dresse sans délai la liste des Affaires des députés en tenant compte de l'ordre dans lequel elles ont été tirées et en favorisant l'alternance entre les projets de loi et les motions.
10. La liste des Affaires des députés est publiée au feuilleton.
11. Les Affaires des députés sont inscrites à l'ordre du jour de la séance suivant celle de la publication de la liste au feuilleton.
12. Quand est épuisée la moitié de la liste des Affaires des députés, le président procède à un nouveau tirage au sort afin de compléter ladite liste.
13. À ce nouveau tirage et aux tirages subséquents sont admissibles tous les députés, à l'exception :
    - de ceux qui sont mentionnés à la règle numéro un);
    - des députés dont le nom a été tiré depuis le début de la législature, sauf si le nombre de députés admissibles devient insuffisant pour que la liste soit complétée.
14. Sauf en cas de dissolution de l'Assemblée, les Affaires des députés sont maintenues au feuilleton et leur étude poursuivie à la session suivante, au stade où elle avait été interrompue, à moins d'indication contraire de l'auteur.
15. Les Affaires des députés sont l'objet d'un débat de deux heures, réparti sur deux séances consécutives, avant leur mise aux voix.
16. À moins que cinq députés ne s'y opposent, le débat sur un projet de loi ou sur une motion peut être prolongé d'une heure, à la demande de son auteur.
17. Si un député ne souhaite pas que l'Assemblée se prononce sur son projet de loi ou sur sa motion, il en informe en temps utile le président, et le débat sur ce projet de loi ou cette motion est limité à une heure.

18. Les temps de parole pendant les débats sur les Affaires des députés sont les suivants :
    - l'auteur (intervention principale) : 15 minutes;
    - les autres députés : 10 minutes;
    - l'auteur (après chaque intervention) : 1 minute;
    - l'auteur (en réplique) : 5 minutes.
19. Au cours du débat sur un projet de loi, aucune motion de report, de scission ou de mise aux voix sans débat ne peut être présentée.
20. Si un vote par appel nominal est tenu, il se déroule dans l'ordre suivant :
    - l'auteur du projet de loi ou de la motion, s'il est présent;
    - les députés en faveur de l'adoption du projet de loi ou de la motion en commençant par ceux qui siègent dans la dernière rangée du même côté de l'Assemblée que l'auteur, en poursuivant par les députés de la dernière rangée de l'autre côté de l'Assemblée, et ainsi de suite, jusqu'à la première rangée de chaque côté de l'Assemblée;
    - les députés contre l'adoption du projet de loi ou de la motion, dans le même ordre;
    - les députés exprimant leur abstention, dans le même ordre.

ANNEXE 2

CRÉDITS «À VOTER» DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Année	Total des crédits	Crédits à voter	Pourcentage de l'ensemble des crédits
1978-1979	30 935 900 $	20 682 300 $	66,8 %
1979-1980	33 133 800 $	24 169 900 $	72,9 %
1980-1981	37 744 500 $	28 172 000 $	74,6 %
1981-1982	42 837 700 $	31 347 000 $	73,1 %
1982-1983	47 528 400 $	34 431 900 $	72,4 %
1983-1984	58 697 800 $	15 525 000 $	26,4 %
1984-1985	86 000 000 $	18 200 400 $	21,1 %
1985-1986	56 902 400 $	10 683 900 $	18,7 %
1986-1987	60 039 300 $	9 759 100 $	16,2 %
1987-1988	56 227 300 $	9 355 200 $	16,6 %
1988-1989	63 648 900 $	0 000 000 $	00,0 %
1989-1990	66 408 600 $	0 000 000 $	00,0 %
1990-1991	77 863 800 $	0 000 000 $	00,0 %
1991-1992	82 002 900 $	0 000 000 $	00,0 %
1992-1993	81 066 600 $	0 000 000 $	00,0 %
1993-1994	77 023 700 $	0 000 000 $	00,0 %
1994-1995	76 407 700 $	0 000 000 $	00,0 %
1995-1996	72 118 700 $	0 000 000 $	00,0 %
1996-1997	72 913 700 $	0 000 000 $	00,0 %
1997-1998	66 917 400 $	0 000 000 $	00,0 %
1998-1999	67 082 600 $	0 000 000 $	00,0 %
1999-2000	73 351 100 $	0 000 000 $	00,0 %
2000-2001	81 093 600 $	0 000 000 $	00,0 %
2001-2002	94 790 000 $	0 000 000 $	00,0 %
2002-2003	93 990 000 $	0 000 000 $	00,0 %
2003-2004	92 870 300 $	0 000 000 $	00,0 %
2004-2005	94 208 000 $	0 000 000 $	00,0 %

ANNEXE 3

CALENDRIER PARLEMENTAIRE ET HORAIRE DES SÉANCES

	Selon le *Règlement* actuel [1]		D'après le projet de réforme [2]	
Mois	**Jours[3]**	**Heures[3]**	**Jours[3]**	**Heures[3]**
Janvier	—	—	—	—
Février	—	—	09	063
Mars	11	066	14	098
Avril	13	078	10	070[4]
Mai	14	104[5]	12	084
Juin	14	140	06	042
Total Printemps	**52**	**388**	**51**	**357**
Juillet	—	—	—	—
Août	—	—	—	—
Septembre	—	—	09	063
Octobre	06	036	09	063[4]
Novembre	14	096[6]	13	091
Décembre	12	120	05	035
Total Automne	**32**	**252**	**36**	**252**
TOTAL 2004	**84**	**640**	**87**	**609**

1. En réalité, l'Assemblée a tenu :
   77 séances en 1999-2000 et elle a siégé pendant : 426 h 22 min en 1999-2000
   71 séances en 2000-2001 435 h 22 min en 2000-2001
   78 séances en 2001-2002 475 h 38 min en 2001-2002
   65 séances en 2002-2003 331 h 20 min en 2002-2003
2. Trois séances/semaine (du mardi au jeudi); séances de sept heures : 9 h 30 – 12 h 30 et 14 h – 18 h.
3. Année de référence : 2004.
4. Suspension des travaux de l'Assemblée pendant deux semaines : une en avril, l'autre en octobre.
5. Neuf séances de six heures; cinq séances de dix heures.
6. Onze séances de six heures; trois séances de dix heures.

ANNEXE 4

AFFAIRES COURANTES ET AFFAIRES DU JOUR

9 h 30 Moment de recueillement

Affaires du jour
- Affaires prioritaires
- Débats d'urgence
- Autres affaires inscrites au feuilleton
- Affaires de l'opposition *(le mercredi)*

10 h 45 *(L'affaire en cours à l'Assemblée est réputée ajournée; les commissions interrompent leurs travaux)*

Affaires courantes
- Déclarations des députés

11 h
- Questions et réponses orales
- Déclarations ministérielles
- Présentation de projets de loi
- Motions sans préavis *(nouvel article 84 du Règlement, proposé)*
- Dépôts:
  - de documents,
  - de rapports de commissions,
  - des avis touchant les travaux des commissions:
    - par le leader du gouvernement,
    - par le président.
- Renseignements sur les travaux de l'Assemblée
- Votes reportés
- *(Les commissions peuvent reprendre leurs travaux)*
- Réponses orales aux pétitions
- Interventions portant sur une violation de droit ou de privilège ou sur un fait personnel

Affaires du jour – suite *(si les affaires courantes sont complétées)*

12 h 30 Suspension de la séance

14 h **Affaires courantes** – suite et fin *(s'il y a lieu)*
ou
Affaires du jour – suite

17 h *(L'affaire en cours à l'Assemblée est réputée ajournée)*
- Affaires des députés

18 h Débats de fin de séance
ou
Levée de la séance

ANNEXE 5

DÉNOMINATION ET COMPÉTENCES DES COMMISSIONS

1. Commission de la procédure et des affaires parlementaires

- Étude de toute question relative aux pouvoirs et au fonctionnement de l'Assemblée ou de ses commissions;
- Examen des règles de procédure de l'Assemblée et des commissions et formulation de recommandations à leur sujet;
- Surveillance de l'évolution de la jurisprudence parlementaire;
- Préparation du débat annuel de l'Assemblée sur l'organisation et le fonctionnement de l'Assemblée et des commissions;
- Étude et adoption des rapports du Comité de coordination des commissions;
- Autres fonctions qui lui sont confiées par la loi et le *Règlement*;
- Toute matière non confiée à une autre commission.

1.1 Comité de coordination des commissions

- Détermination de la compétence matérielle des commissions, ce qui comprend le pouvoir de préciser devant quelle commission répond un organisme public;
- Répartition, entre les commissions, du budget global qui leur est attribué;
- Autorisation des commissions à siéger ailleurs que dans les édifices parlementaires;
- Dépôt d'un rapport d'activité à la Commission de la procédure et des affaires parlementaires, au plus tard le deuxième mardi de juin et le deuxième mardi de décembre de chaque année, ainsi que à la demande de la Commission ou quand le Comité le juge opportun.

2. Commission de l'administration publique

- Engagements financiers
- Vérificateur général, sur son rapport annuel
- Ministères et organismes signalés dans un rapport du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen
- Gestion administrative des ministères et des organismes publics
- Comptes publics
- Mandats de l'Assemblée
- Mandats d'initiative

3. Commission des institutions

- Présidence du Conseil exécutif
- Justice
- Sécurité publique
- Constitution
- Affaires autochtones
- Relations intergouvernementales

4. Commission des finances

- Finances
- Budget
- Revenu
- Administration gouvernementale
- Fonction publique
- Services et approvisionnements

5. Commission des affaires sociales

- Santé
- Services sociaux et communautaires
- Loisirs
- Sports
- Habitation

6. Commission de l'économie

- Énergie
- Ressources naturelles (forêts, mines, etc.)
- Agriculture
- Pêcheries
- Alimentation
- Commerce
- Tourisme

7. Commission du travail

- Travail
- Main-d'œuvre
- Formation professionnelle
- Sécurité du revenu
- Régimes de retraite

8. Commission de la culture et de l'éducation

- Culture
- Éducation
- Science
- Technologie

9. Commission de l'environnement et de l'aménagement du territoire

- Environnement
- Faune et parcs
- Affaires municipales et collectivités locales
- Transports

10. Commission des relations avec les citoyens

- Communications
- Famille
- Aînés
- Condition féminine
- Jeunesse
- Immigration
- Communautés culturelles

10.1 Sous-commission des pétitions

Pour toute information, n'hésitez pas à communiquer avec votre député :

- par courrier postal, à l'adresse :

  Hôtel du Parlement
  Québec (Québec) G1A 1A4

- par courrier électronique, en consultant la liste des coordonnées des députés sur le site Web de l'Assemblée nationale, à l'adresse : www.assnat.qc.ca

Vous pouvez également vous adresser au leader parlementaire du gouvernement et ministre délégué à la Réforme des institutions démocratiques :

- par courrier postal, à l'adresse :

  Cabinet du leader parlementaire
  du gouvernement
  Ministre délégué à la Réforme
  des institutions démocratiques
  Édifice Pamphile-Le May
  1045, rue des Parlementaires, bureau 1.39
  Québec (Québec) G1A 1A4

- par courrier électronique, à l'adresse :
  ministre.srid@mce.gouv.qc.ca

Vous pouvez enfin consulter le site Web du Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques, à l'adresse :
www.mce.gouv.qc.ca/srid

Bibliothèque de l'Assemblée nationale
Service de la référence – Secteur du prêt
Édifice Pamphile-Le May
1035, rue des Parlementaires
Québec (Québec) G1A 1A3

DATE DE RETOUR

Québec

Bibliothèque de l'Assemblée nationale
QL B 289 736